



**Daniel Pereira  
Gouveia**

**O Processo de Outsourcing no Setor Público e  
Privado: Um Estudo de Caso**



**Daniel Pereira  
Gouveia**

## **O Processo de Outsourcing no Setor Público e Privado: Um Estudo de Caso**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Administração e Gestão Pública, realizada sob a orientação científica do Doutor Varqa Carlos Jalali, Professor Auxiliar do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro.

Dedico este trabalho aos meus pais, irmã, cunhado e namorada pelo apoio.

## **o júri**

Presidente

**Professor Doutor José Manuel Lopes da Silva Moreira**

Professor Catedrático do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro

**Professor Doutor Luís Miguel Domingues Fernandes Ferreira**

Professor Auxiliar do Departamento de Economia, Gestão e Engenharia Industrial da Universidade de Aveiro

**Professor Doutor Varqa Carlos Jalali**

Professor Auxiliar do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro

## **agradecimentos**

A elaboração da presente dissertação de mestrado não teria sido possível sem a colaboração e empenho de várias pessoas. Por essa razão, gostaria de demonstrar o meu apreço e agradecimento a todos aqueles que, direta ou indiretamente contribuíram para que este trabalho fosse concretizado. Assim, a todos quero manifestar os meus sinceros agradecimentos.

Em primeiro lugar quero agradecer ao meu orientador, o Prof. Carlos Jalali, pela orientação e rigor científico, pela crítica construtiva e pela disponibilidade demonstrada em todos os momentos.

Em segundo lugar agradeço a todas as pessoas que foram entrevistadas no âmbito deste estudo de caso. O contributo dado foi crucial para a elaboração deste trabalho.

Agradeço também aos meus amigos e, particularmente, à Maria pela paciência, tolerância, compreensão, incentivo e amizade demonstrada ao longo desta exigente etapa.

Por último, agradeço aos meus pais, irmã e cunhado pelo apoio e estímulo.

## **palavras-chave**

Outsourcing, Fornecedores Externos, Setor Público, Setor Privado, Nova Gestão Pública

## **Resumo**

Neste trabalho investigámos o outsourcing nos setores público e privado portugueses. Em específico, procurámos compreender como é conduzido o processo de outsourcing em organizações do setor público e privado em Portugal e quais as diferenças na sua implementação. Para este efeito, analisámos cinco dimensões chave do processo de outsourcing, sendo elas: (1) as motivações que levam as organizações públicas e privadas a considerar o outsourcing na gestão das suas atividades; (2) o tipo de atividades que são colocadas em outsourcing; (3) o processo de seleção dos fornecedores externos; (4) o processo de elaboração do contrato de outsourcing; e, por último, (5) os processos de monitorização e de avaliação dos fornecedores.

O método empírico utilizado neste trabalho foi o estudo de caso. Em concreto, escolhemos duas organizações portuguesas, uma pública e outra privada com experiência na utilização do outsourcing. A organização privada opera no setor bancário português e a organização pública está inserida no Ministério das Finanças. Em cada organização, entrevistámos 4 sujeitos familiarizados com as etapas de implementação do outsourcing. O teste empírico foi realizado com base nas entrevistas realizadas e através da análise documental.

Os resultados da análise efetuada demonstram que a organização privada aqui analisada apresenta um modelo de outsourcing racional e eficiente, enquanto a organização pública apresenta um modelo híbrido baseado numa gestão reativa de curto-prazo. A principal diferença encontrada nas dimensões anteriormente referidas reside no contexto legal. Enquanto a organização privada tem flexibilidade legal para implementar as fases do processo de outsourcing, a organização pública demonstra ser condicionada e influenciada por normativos legais que definem e regulam o modelo de contratação externa.

**keywords**

Outsourcing, External Suppliers, Public Setor, Private Setor, New Public Management

**abstract**

In this study we investigated the outsourcing in the Portuguese public and private sectors. Specifically, we sought to understand how the outsourcing process is conducted in public and private sector organizations in Portugal and what the differences in implementation in each one are. For this purpose, we analyzed five keys dimensions of the outsourcing process, namely: (1) the motivations that drive public and private organizations to incorporate outsourcing into the management of its activities; (2) the type of activities that are placed in outsourcing; (3) the selection process of external suppliers; (4) the process of drafting the outsourcing contract; and, finally, (5) procedures for monitoring and evaluating suppliers.

The empirical method used in this work was the case study. Specifically, we chose two Portuguese organizations, one public and another private, with experience in the use of outsourcing. The private organization is operating in the Portuguese banking sector and the public organization is embedded in the Ministry of Finance. In each organization, we interviewed four individuals who are familiar with the stages of implementation of outsourcing. The empirical test was based on interviews and through analysis of documents.

The results of the analysis performed shows that the private organization analyzed here presents an outsourcing model rational and efficient, while the public organization presents a hybrid model based on reactive management of short-term. The main difference found in the dimensions mentioned above lies in the legal context. While the private organization has the flexibility to implement the statutory stages of outsourcing, the public organization is being conditioned and influenced by legal regulations.

## Índice

Capítulo 1 – Introdução .....	4
1.1 Objetivos e Questão de Investigação .....	8
1.2 Estrutura do Trabalho.....	8
Capítulo 2 – Enquadramento Teórico .....	10
2.1 Definição do Conceito de Outsourcing.....	10
2.1.1 Outsourcing vs. Parcerias Público Privadas (PPP) .....	11
2.2 Perspetiva Histórica do Outsourcing.....	12
2.3 Outsourcing na Europa.....	14
2.3.1 Outsourcing em Portugal.....	15
2.4 Outsourcing no Setor Público .....	16
2.5 Tipos de Outsourcing .....	18
2.6 O Processo de Outsourcing.....	20
2.7 Considerações Finais.....	29
Capítulo 3 – Influências Teóricas sobre Outsourcing .....	31
3.1 Teoria Baseada nos Recursos.....	31
3.2 Teoria dos Custos de Transação .....	33
3.3 Teoria da Agência .....	35
3.4 Considerações Finais.....	37
Capítulo 4 – Hipóteses e Metodologia .....	38
4.1 Hipóteses.....	38
4.2 Metodologia .....	42
4.2.1 Estudo de Caso.....	44
4.2.1.1 Tipologia do Estudo de Casos .....	45
4.2.1.2 Seleção dos “Casos” .....	46
4.2.2 Métodos de Recolha de Dados.....	47
4.2.2.1 Entrevista .....	48
4.2.2.1.1 Codificação dos Dados das Entrevistas.....	50



4.2.2.2 Análise Documental .....	52
4.2.3 Análise dos dados .....	52
4.3 Considerações Finais .....	53
Capítulo 5 – Análise Empírica dos Dados .....	55
5.1 Motivações para o Outsourcing .....	55
5.2 Atividades Externalizadas .....	60
5.3 Seleção dos Fornecedores .....	66
5.4 Contrato de Outsourcing .....	75
5.5 Monitorização e Avaliação do Processo de Outsourcing .....	83
Capítulo 6 – Conclusões .....	89
6.1 Limitações e Sugestões para Futuras Investigações .....	93
Referências Bibliográficas .....	95
Legislação Consultada .....	100
Anexos .....	101

## **Índice de Quadros**

Quadro 1: Vantagens do outsourcing .....	5
Quadro 2: Riscos do outsourcing .....	6
Quadro 3: Diferentes definições de outsourcing .....	11
Quadro 4: Critérios de análise para a seleção dos fornecedores .....	25
Quadro 5: Estratificação da amostra .....	50
Quadro 6: Critérios de avaliação dos fornecedores - organização pública .....	85
Quadro 7: Critérios de avaliação dos fornecedores - organização privada .....	87

## **Índice de Gráficos**

Gráfico 1: Utilização do outsourcing na Europa (% de organizações inquiridas que responderam afirmativamente) .....	14
Gráfico 2: Funções e/ou atividades colocadas em outsourcing por empresas europeias .....	15
Gráfico 3: Outsourcing no setor público (2001) .....	17

Gráfico 4: Motivações para o outsourcing (setor privado) .....	22
Gráfico 5: Funções, atividades e processos colocadas em outsourcing (%).....	24
Gráfico 6: Motivações para a utilização do outsourcing (%) .....	56
Gráfico 7: Atividades colocadas em outsourcing na organização pública e privada (%) .....	61
Gráfico 8: Critérios utilizados na seleção dos fornecedores .....	71

## Índice de Figuras

Figura 1: Etapas de implementação do outsourcing .....	20
Figura 2: Cadeia de valor .....	23
Figura 3: Modelo de análise das atividades a colocar em outsourcing .....	23
Figura 4: Influência da teoria baseada nos recursos na adoção do outsourcing .....	32
Figura 5: Contributos da teoria dos custos de transação para a utilização do outsourcing.....	34
Figura 6: Contributos da teoria da agência para a utilização do outsourcing .....	36
Figura 7: Planeamento do processo metodológico .....	43
Figura 8: Processo de convite a várias entidades - ajuste direto .....	67
Figura 9: Estrutura do modelo da nota de encomenda - organização pública.....	70
Figura 10: Modelo de avaliação de fornecedores - organização pública.....	84

## Capítulo 1 – Introdução

Nas últimas três décadas, temos assistido a profundas alterações nas formas de organização e de produção dos bens e serviços das organizações públicas e privadas (Williamson, 1983; Domberger, 1998). A evolução tecnológica, as crescentes exigências dos cidadãos/clientes e as pressões económicas são alguns dos fatores que potenciam a adoção de novos modelos de gestão e de novas práticas de produção (Kakabadse e Kakabadse, 2002). Neste sentido, palavras como flexibilização, descentralização e externalização têm sido dominantes nos discursos reformistas. As organizações privadas têm vindo a implementar modelos e práticas de gestão para se tornarem mais eficientes e eficazes, uma vez que o mercado mutável e competitivo em que operam assim o exige. No contexto do setor público, este ajustamento tem vindo paulatinamente a ser implementado dadas as especificidades do setor.

As reformas do setor público, associadas ao modelo da Nova Gestão Pública<sup>1</sup> (NGP), têm defendido o recurso a mecanismos de mercado como alternativa à provisão tradicional de bens e serviços e a utilização de práticas de gestão privada nas organizações públicas (Hood, 1991). Este modelo incentiva o setor público a seguir as práticas características do setor privado, esperando que se alcance flexibilidade organizacional, competitividade, eficiência e eficácia. Segundo Hood (1991:3-5), a NGP tem como elementos-chave: a profissionalização da gestão do setor público; a descentralização das organizações públicas em unidades geridas autonomamente; a introdução de práticas e técnicas de gestão privada; a ênfase na responsabilidade baseada nos resultados, eficiência, eficácia e qualidade do serviço; a definição de medidas de resultados e de desempenho, enfatizando o controlo e avaliação; e o aumento da competitividade entre as organizações do setor público e privado através de privatizações e do *contracting-out*<sup>2</sup>.

A NGP defende a superioridade dos mecanismos de mercado em relação ao paradigma burocrático do Estado, prescrevendo a redução do peso do setor público por ser demasiado grande, ineficiente e ineficaz. Neste sentido, através do outsourcing procura-se introduzir-se mais eficiência e eficácia no funcionamento dos serviços públicos (Barton, 2006). De acordo com Willcocks *et al.*, (1995) e Domberger (1998), o outsourcing é uma prática madura nas organizações privadas que tem vindo a ganhar importância no seio das organizações públicas. O outsourcing refere-se, genericamente, aos “processos pelos quais as atividades anteriormente realizadas internamente por uma organização são transferidas para, e fornecidas por, um prestador externo” (Burnes e Anastasiadis, 2003:355). As organizações privadas procuram com esta ferramenta reforçar ou alcançar posições competitivas e, sobretudo, reduzir custos, uma vez que o lucro é a força motora destas organizações (Lacity e Hirschheim, 1995). No setor público a

---

<sup>1</sup> Tradução da expressão anglo-saxónica “*New Public Management*”

<sup>2</sup> “*Contracting-out* é sinónimo de outsourcing, sendo a designação tradicionalmente utilizada quando se refere à externalização de atividades por parte do setor público” (Santos 1998:96).

utilização desta prática é ainda incipiente, mas com boas perspectivas de crescimento (Kakabadse e Kakabadse, 2002).

É difícil apresentar uma lista exaustiva de todas as vantagens e desvantagens que derivam da utilização do outsourcing. Para Quinn e Hilmer (1994), o outsourcing possibilita que as organizações se focalizem no seu *core business*, permitindo o incremento tecnológico e *know-how* especializado sem investimentos avultados. Por outro lado, Kakabadse e Kakabadse (2002) argumentam que as economias de escala<sup>3</sup> geradas permitem uma redução dos custos operacionais, sendo uma das principais vantagens do outsourcing. O quadro 1 sintetiza as vantagens frequentemente identificadas na literatura.

**Quadro 1: Vantagens do outsourcing**

Vantagens	Referências
Redução de custos	Kakabadse e Kakabadse (2002); Quinn e Hilmer (1994); Santos (1998); Varajão (2001); Willcocks <i>et al.</i> , (1995); Lacity e Hirschheim (1995)
Transformação de custos fixos em custos variáveis	Anderson (1997); Lacity e Hirschheim (1995); Kakabadse e Kakabadse (2002); Blumberg (1998)
Focalização nas atividade core e nos objetivos estratégicos	Quinn e Hilmer (1994); Willcocks <i>et al.</i> , (1995); McIvor (2005); Prahalad e Hamel (1990)
Flexibilidade na resposta às alterações do mercado	Willcocks <i>et al.</i> , (1995); Willcocks e Currie (1997) Lacity e Hirschheim (1995); Kakabadse e Kakabadse (2002)
Aumento do desempenho organizacional	Prahalad e Hamel (1990); Quinn e Hilmer (1994)
Acesso a tecnologia de ponta e a <i>know-how</i> especializado	Willcocks <i>et al.</i> , (1995); Willcocks e Currie (1997); Lacity e Hirschheim (1995)
Aumento da qualidade do serviço	Willcocks <i>et al.</i> , (1995); Kakabadse e Kakabadse (2002)

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos autores referenciados.

De acordo com Takac (1993) e Barthélemy (2003), a literatura tende a exagerar nas vantagens e não documenta os riscos que normalmente surgem no decorrer do processo de outsourcing. Por outro lado, Lonsdale (1999) argumenta que os riscos que ocorrem não são inerentes à ferramenta de outsourcing, mas sim à falta de uma metodologia para orientar os gestores que optam por esta prática. A literatura identifica as situações de “dependência” em relação ao fornecedor externo como um dos riscos mais frequentes da utilização do outsourcing (Lacity e Hirschheim, 1995; Kremic *et al.*, 2006). Este risco tende a surgir quando a organização não dispõe de alternativas ao fornecedor atual ou quando não tem *know-how* interno para a execução da atividade realizada pelo fornecedor (Barthélemy, 2003).

<sup>3</sup>As economias de escala derivam dos “aumentos na produtividade, ou decréscimos no custo médio/unitário de produção, que resultam do aumento de todos os fatores produtivos na mesma proporção” (Samuelson e Nordhaus, 1998:743).

A par desta situação, a literatura tende a consubstanciar os seguintes riscos da utilização do outsourcing:

**Quadro 2: Riscos do outsourcing**

Riscos	Referências
Redução da flexibilidade	Takac (1993); Willcocks e Currie (1997)
Risco de fuga de informação crítica	Gordon e Walsh (1997); Willcocks e Currie (1997)
Fraco desempenho do fornecedor	Kakabadse e Kakabadse (2002); Lonsdale (1999); Quinn e Hilmer (1994); Willcocks <i>et al.</i> , (2005)
Desmotivação dos recursos internos	Barthélemy (2003); Gordon e Walsh, (1997); Kakabadse e Kakabadse (2002)
Perda de <i>know-how</i> e de competências internas	Kakabadse e Kakabadse (2002); Lonsdale (1999); Quinn e Hilmer (1994); Takac (1993); Santos (1998); Lacity e Hirschheim (1995)
Perda de controlo da execução das atividades	Santos (1998); Varajão (2001); Takac (1993); Lacity e Hirschheim (1995); Barthélemy (2003)
Custos ocultos, relacionados com a gestão do contrato e monitorização dos fornecedores	Jensen e Meckling (1976); Williamson (1979) Barthélemy (2003)

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos autores referenciados.

Apesar dos prós e contras acima identificados, a verdade é que o outsourcing parece ser uma ferramenta de gestão importante para ambos os setores (Kakabadse e Kakabadse, 2002). Todavia, de acordo com Pollit (1993) e Nutt (2000), o setor público tem uma natureza específica e, por isso, a aplicabilidade de conceitos e práticas privadas pode não resultar ou não ter os mesmos resultados que têm no setor privado. O nosso argumento é que o setor público pode beneficiar desta prática. Contudo, é necessário ter em conta as particularidades deste setor, nomeadamente ao nível da capacidade de investimento limitada e das restrições legais que potenciam processos aquisitivos morosos e complexos.

A literatura identifica vários aspetos que ajudam a compreender as diferenças entre o setor público e privado. Em primeiro lugar, verificamos que os objetivos e responsabilidades dos setores são diferentes. De acordo com Nutt (2000), as organizações do setor privado procuram aumentar as quotas de mercado e o seu lucro. Por outro lado, Rose e Lawton (1999) denotam que as organizações públicas têm como principal objetivo prestar serviços a todos os cidadãos e disponibilizar certos bens públicos<sup>4</sup> que não podem ser entregues ao mercado. Enquanto as

<sup>4</sup>Segundo Samuelson e Nordhaus (1998:36), os bens públicos são aqueles “cujos custos de extensão e acesso adicional a um indivíduo são nulos e cujo benefício não pode deixar de ser extensível a todos os indivíduos” (ex. defesa).

organizações privadas respondem perante uma base restrita de grupos de interesses, as organizações públicas são responsáveis perante uma base ampla de *stakeholders* com diferentes interesses (Boyne, 2002).

A dimensão política é outro aspeto diferenciador entre setores. Segundo Giaque (2003), a dimensão política é particularmente evidente no setor público, uma vez que é o poder político que determina os objetivos e as atividades que estas organizações devem prosseguir. Já no setor privado, são os acionistas e o conselho de administração que ditam a estratégia e os objetivos a alcançar. Para Pollit (1993), o quadro legal e a gestão dos recursos humanos ajudam também a compreender as especificidades de cada setor. Segundo este autor, as organizações públicas no desempenho das suas atividades estão sujeitas a regulamentos e a obrigações legais mais exigentes que as organizações privadas. No que concerne à gestão dos recursos humanos, as organizações do setor privado parecem deter maior flexibilidade ao nível da contratação, do despedimento e dos incentivos para os seus trabalhadores (Pollit, 1993).

Por outro lado, Willcocks e Harrow (1992) realçam o modelo de financiamento nos dois setores. De acordo com estes autores, o modelo de financiamento das organizações privadas passa pela receita da venda de bens e serviços no mercado. Já no setor público, as organizações são, na sua maioria, financiadas por impostos através do Orçamento de Estado, apesar de poderem cobrar taxas pela prestação de determinados serviços. Outra característica diferenciadora entre os setores é a burocracia (Willcocks e Harrow, 1992; Pollit, 1993). É comumente aceite pela literatura que as organizações do setor público têm estruturas organizacionais mais burocráticas, o que se traduz em procedimentos mais formais, morosos e menos flexíveis.

Apesar da especificidade de cada setor, os defensores da NGP reiteram que as diferenças consubstanciadas se encontram cada vez mais diluídas e que ambos os setores têm vindo a convergir (Willcocks e Harrow, 1992). Mozzicafreddo e Gomes (2001:2) argumentam que a aproximação entre setores se deve ao facto de ambos enfrentarem desafios semelhantes, como por exemplo: “problemas de identidade organizacional, mudança tecnológica e de comportamentos, concorrência e necessidade de melhorar a produtividade e de responder às exigências, quer dos clientes, quer dos cidadãos, pela qualidade dos serviços e produtos fornecidos”.

Não obstante, os “condicionalismos próprios de diversa ordem impõem que se olhe para princípios críticos de gestão, e sobretudo para a sua implementação, com uma perspetiva diferente, atendendo sempre à sua natureza específica da missão e aos propósitos das organizações públicas e privadas” (Sá, 2007:689).

## 1.1 Objetivos e Questão de Investigação

A pesquisa científica tem-se concentrado essencialmente na utilização do outsourcing em organizações privadas (Quélin e Duhamel, 2003). Todavia, nos últimos anos, a literatura académica tem alargado o âmbito de investigação ao setor público. A nível internacional, encontramos vários estudos que analisam a utilização do outsourcing no setor público, nomeadamente em países como: Reino Unido, EUA e Austrália (Currie, 1996 e Domberger, 1998). Encontramos também alguns estudos que apresentam uma análise comparativa da utilização do outsourcing no setor público e privado (Khalfan e Gough, 2002; Burnes e Anastasiadis, 2003; Vilovsky, 2008).

No contexto nacional, são escassos os estudos que abordam esta temática. Os estudos existentes tendem a analisar o outsourcing em organizações privadas (Santos, 1998; Oliveira, 2002). No setor público português, existe pouco evidência empírica sobre a utilização desta prática, não sendo conhecidos estudos que comparem o processo de outsourcing em organizações públicas e privadas portuguesas.

Tendo em conta o enquadramento apresentado, a nossa questão de investigação procura compreender - ***Como é conduzido o processo de outsourcing em organizações do setor público e privado em Portugal e quais as diferenças na sua implementação?***

Para este efeito, pretendemos investigar cinco dimensões chave do processo de outsourcing: (1) as motivações para a utilização do outsourcing; (2) o tipo de atividades externalizadas pelas organizações; (3) o processo de seleção de fornecedores; (4) o processo de formação do contrato de outsourcing; e, por último, (5) os processos de monitorização e de avaliação dos fornecedores externos.

## 1.2 Estrutura do Trabalho

Para dar resposta à nossa questão de investigação, a presente dissertação encontra-se estruturada segundo seis capítulos. No capítulo 2, apresentamos a revisão da literatura sobre o outsourcing. Este capítulo começa pela definição e explicação dos conceitos. Nas secções seguintes, situamos o outsourcing no espaço e no tempo. Em concreto, apresentamos a perspetiva histórica do outsourcing e descrevemos a utilização desta ferramenta em vários países, inclusive em Portugal. Neste capítulo são também identificadas as várias tipologias de outsourcing e explicadas as principais fases de implementação do processo de outsourcing.

O capítulo 3 identifica e caracteriza as principais abordagens teóricas que influenciam a utilização do outsourcing. Em específico, são apresentadas e comparadas a Teoria Baseada nos Recursos (TBR); a Teoria dos Custos de Transação (TCT); e a Teoria da Agência (TA). No capítulo 4, apresentamos as hipóteses e o *design* de investigação. Neste trabalho procuramos testar 5 hipóteses centrais. A primeira hipótese prende-se com as motivações que levam as

organizações a implementar o outsourcing. É expectável que as dimensões económicas sejam mais importantes para as organizações privadas do que para as organizações públicas no processo de decisão pelo outsourcing. Por outro lado, esperamos encontrar semelhanças nas atividades que as organizações colocam em regime de outsourcing. Assim, a segunda hipótese deste estudo parte do pressuposto que as organizações do setor público e privado utilizam o outsourcing maioritariamente em atividades não essenciais.

A nossa terceira hipótese está relacionada com o processo de seleção dos fornecedores externos. Neste ponto, a revisão literária sugere que os aspetos legais têm um peso maior no processo de seleção dos fornecedores nas organizações públicas do que nas organizações privadas. A nossa quarta hipótese prende-se com o tipo de contrato celebrado pelas organizações públicas. A elaboração do contrato é considerada como uma das fases mais importantes na implementação do outsourcing, uma vez que é o documento que estabelece as “regras do jogo”. Neste âmbito, esperamos que as organizações privadas utilizem preferencialmente o contrato de “partilha de risco e recompensa”, nas relações de outsourcing, enquanto as organizações públicas utilizem sobretudo o contrato de “preço-fixo”. Por último, esperamos, com a nossa quinta hipótese, que as organizações privadas exerçam uma maior monitorização dos fornecedores externos e que incorporem mais dimensões de análise no processo de avaliação dos fornecedores do que as organizações públicas. Na secção seguinte deste capítulo, apresentamos a metodologia utilizada para o teste das nossas hipóteses. A abordagem metodológica utilizada foi o estudo de caso comparativo, uma vez que analisámos a utilização do outsourcing em duas organizações, uma pública e outra privada. Para o efeito, utilizámos a entrevista como método principal de recolha dos dados. De referir, que a entrevista foi complementada com recurso a fontes documentais.

No capítulo 5, apresentamos a análise empírica dos dados e testamos as hipóteses inicialmente definidas. É também realizada uma análise comparativa que procura identificar e explicar as diferenças encontradas nas fases de implementação do outsourcing. Por fim, no último capítulo, apresentamos as conclusões mais relevantes deste estudo. A organização pública aqui analisada apresenta um modelo de outsourcing híbrido, orientado para uma gestão reativa de curto-prazo. Esta situação é justificada pelas restrições políticas e legais que influenciam a utilização do outsourcing e os processos de implementação desta prática. Por sua vez, a organização privada apresenta um modelo de outsourcing racional e eficiente. Nesta organização o outsourcing é utilizado se, *ex ante*, for realizada uma análise custo/benefício. Esta organização dispõe ainda de maior flexibilidade legal na implementação das etapas que compõem o processo de outsourcing.



## Capítulo 2 – Enquadramento Teórico

### 2.1 Definição do Conceito de Outsourcing

A definição de outsourcing não é pacífica (Harland *et al.*, 2005). Na literatura encontramos um manancial de definições que derivam das pesquisas efetuadas por diversos autores. Estas definições são várias vezes enquadradas em diferentes teorias, designadamente nas teorias de gestão, nas teorias económicas e nas teorias políticas.

A própria tradução deste conceito não é unânime na literatura. De acordo com Pizarro (2010:17), nos países da comunidade europeia o outsourcing surge traduzido por “externalização”. Já nos países da América Latina, o conceito é traduzido por “terceirização” (Pizarro, 2010:17). No contexto nacional, existem autores que utilizam a tradução “externalização” e outros que optam pela expressão “subcontratação<sup>5</sup>” (Santos, 1998; Oliveira, 2002). Atendendo a que a não existe um consenso quanto à tradução deste conceito optámos por manter a palavra original - “outsourcing” - ao longo desta dissertação.

Como referido, existem diversas definições sobre outsourcing. Contudo, o denominador comum a todas elas é a aceitação de que o outsourcing implica a transferência de serviços e atividades da organização cliente para um fornecedor externo. Para Espino-Rodríguez e Padrón-Robaina (2006:52), a maioria das definições podem ser classificadas em três tipos: (1) as que enquadram o outsourcing como uma relação estratégia de colaboração de longo-prazo, em que os fornecedores externos são encarados como parceiros importantes para prossecução dos objetivos estratégicos; (2) as que indicam a natureza da atividade ou serviço que deve ser alvo de outsourcing; e (3) as que consideram o outsourcing como um processo em que se transfere a responsabilidade, o conhecimento e a gestão de determinadas atividades para fornecedores externos. O quadro 3 apresenta algumas definições enquadradas na classificação proposta por Espino-Rodríguez e Padrón-Robaina (2006).

---

<sup>5</sup>O conceito de subcontratação é frequentemente associado como sinónimo de outsourcing. Todavia, Pizarro (2010) argumenta que existem diversas características, entre os conceitos, que nos permitem afirmar que estamos perante dois conceitos autónomos. A subcontratação ocorre “quando um dos contratantes transfere a terceiro, sem se desvincular, a utilidade correspondente à sua posição contratual. Tal relação jurídica pressupõe a existência de dois contratos: o básico e o derivado” (Orlando apud Pizarro, 2010:56). Segundo Pizarro (2010:59), “a subcontratação pode constar do processo de outsourcing, isto é, a empresa cliente pode contratar uma empresa de *outsourcer*, que por sua vez subcontrata uma outra empresa”. A subcontratação ocorre do lado da organização fornecedora, na medida que a mesma pode subcontratar a provisão de parte ou do total do objeto do contrato principal.

**Quadro 3: Diferentes definições de outsourcing**

<b>Tipos de Definições</b>	<b>Definições</b>	<b>Referências</b>
<b>1.º Tipo</b>	Mudança de uma operação desenvolvida internamente para um fornecedor externo através de um contrato de longo prazo, que envolve a transferência de staff para o fornecedor.	Quélin e Duhamel (2003:648)
<b>2.º Tipo</b>	Aquisição externa de atividades, incluindo aquelas que tradicionalmente se consideram como parte integrante de qualquer empresa, desde que não constituam o cerne da sua atividade.	Quinn e Hilmer (1994:43)
<b>3.º Tipo</b>	O outsourcing não é apenas a aquisição de bens e serviços a fontes externas. Implica também a transferência da responsabilidade e do conhecimento de funções organizacionais para uma organização externa.	McCarthy e Anagnostou (2004:63)

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos autores referenciados.

Considerando que o objetivo central desta dissertação é o de investigar como é conduzido o processo de outsourcing e quais as diferenças na sua implementação em organizações públicas e privadas portuguesas, optámos por utilizar uma definição que compreende o outsourcing como um processo. Assim, a definição utilizada nesta dissertação será a proposta por Santos (1998:23), que define o outsourcing como:

*“Processo através do qual uma organização (contratante), em linha com a sua estratégia, contrata outra (subcontratado), na perspetiva de um relacionamento mutuamente benéfico, de médio ou longo-prazo, para desempenho de uma ou várias atividades que a primeira não pode ou não lhe convém desempenhar, e na execução das quais a segunda é tida como especialista”.*

### **2.1.1 Outsourcing vs. Parcerias Público Privadas (PPP)**

Alguma literatura (Schönteich *et al.*, 2004; Kuriyan e Ray, 2009) tende a associar o conceito de outsourcing ao conceito de parcerias público privadas (PPP), especialmente quando se refere ao setor público. Neste sentido, o presente ponto visa explicar o conceito de PPP e distingui-lo do conceito de outsourcing. O conceito de PPP é um modelo de contratação que assenta essencialmente na colaboração entre o setor público e o setor privado para o provimento de serviços públicos à coletividade (Blöndal, 2005). Ambos conceitos são facilmente confundíveis, uma vez que pressupõem a contratação de organizações externas para a execução de determinada atividade e/ou serviço. Contudo, estes modelos diferem no propósito, na duração e no modelo de financiamento.

As PPP “surgem a partir dos anos 70 nos EUA e nos anos 80 na Europa, quando o peso crescente da carga fiscal reforça a contestação política dos limites funcionais da Administração

Pública” (Pombeiro, 2003:46). Este modelo foi disseminado pelos governos de Margaret Thatcher, com ênfase na tônica de “menos Estado, melhor Estado”. Segundo Pombeiro (2003), o objetivo era o de emagrecer o Estado e aumentar a eficiência e eficácia do mesmo. De acordo com Blöndal (2005), o Reino Unido é o país dentro do espaço europeu que mais utiliza esta modalidade de contratação.

A contratação através de PPP implica que uma organização do setor privado desenvolva e financie todo “o ciclo de vida útil de uma infraestrutura pública, geralmente 20 a 30 anos” (OCDE, 2005:11). O objetivo central das PPP é alcançar ganhos de eficiência através da competição entre organizações do setor privado e da transferência de riscos do setor público para o privado. Um requisito essencial para a utilização das PPP prende-se com a dimensão dos projetos, uma vez que os custos de transação envolvidos na elaboração do projeto e na negociação dos contratos são elevados, devendo ser utilizadas quando o setor público precisa de desenvolver um projeto de grande escala (Blöndal, 2005). Neste sentido, as PPP têm sido frequentemente utilizadas para o desenvolvimento de hospitais, aeroportos, pontes e infraestruturas rodoviárias. Neste âmbito, “Portugal investiu 5 mil milhões de euros em PPP para o desenvolvimento das infraestruturas rodoviárias nacionais” (Blöndal, 2005:91).

A partir das premissas apresentadas extraímos diferenças relevantes relativamente ao conceito de outsourcing. No modelo de contratação por outsourcing, o Estado detém o controlo (parcial) sobre o serviço e/ou atividade e assegura o financiamento na sua totalidade. Este modelo não pressupõe uma parceria de longo-prazo, traduzindo-se numa contratação pontual de atividades e/ou serviços a organizações externas de acordo com as necessidades. Por outro lado, o modelo de contratação via PPP pressupõe sempre uma relação de longo-prazo. Nestes casos, o Estado paga um serviço ao setor privado que é responsável pela sua construção, gestão e financiamento. As PPP permitem a rápida construção de infraestruturas de grande impacto social, tendo como vantagem encargos reduzidos para o Estado no curto-prazo (Blöndal, 2005). Porém, vários riscos têm sido apontados, no longo-prazo, à adoção deste tipo de modelo de contratação<sup>6</sup>.

## **2.2 Perspetiva Histórica do Outsourcing**

O outsourcing não é um fenómeno novo (Kakabadse e Kakabadse, 2005; Santos, 1998). Para Griffiths e Remenyi (2008:61), o “outsourcing é como um vinho velho servido numa garrafa nova”. Segundo Hätönen e Eriksson (2009), a utilização do outsourcing tem vindo a evoluir nas últimas três décadas, sendo possível identificar três fases temporais da evolução desta prática. A primeira ocorre na década de 80, a segunda tem lugar na década de 90 e a última tem início a partir do ano de 2000. Na primeira fase, o outsourcing era utilizado maioritariamente por organizações de grande dimensão. As organizações recorriam ao outsourcing apenas com o

---

<sup>6</sup> Sobre esta temática, consultar Pombeiro (2003).

objetivo de reduzir custos e de maximizar o lucro, sendo esta prática implementada apenas nas atividades de baixo valor organizacional.

Para Kakabadse e Kakabadse (2005) e Hätönen e Eriksson (2009), foi na segunda fase que o outsourcing ganhou um forte impulso. No contexto nacional, Varajão (2001:10) também observa que na década de noventa o outsourcing “ganhou relevo, com horizontes mais alargados e com novas perspectivas a oferecer”. Nesta fase, a dimensão económica deixa de ser o único motivo para o outsourcing. A nova “buzzword” é outsourcing estratégico (Hätönen e Eriksson, 2009). A dimensão estratégica é introduzida por Prahalad e Hamel (1990) e Quinn e Hilmer (1994). O outsourcing começa a ser perspectivado como uma ferramenta estratégica, que permite agregar valor aos processos organizacionais, através de competências e conhecimentos especializados (Prahalad e Hamel, 1990; Quinn e Hilmer, 1994).

Para o impulso desta prática contribuíram várias experiências positivas, em particular no outsourcing dos processos e atividades relacionadas com as tecnologias de informação. Os estudos de Lacity e Hirschheim (1995), Santos (1998) e Burnett (2009) identificam os contratos celebrados em 1988 pela *Eastman Kodak* com a *Integrated Systems Solutions Corporation* (ISSC), uma empresa subsidiária da *International Business Machines* (IBM) e com a *Digital Equipment Corporation* (DEC), como um dos contratos mais influentes no desenvolvimento do outsourcing. Através do outsourcing do centro de dados à ISSC, “a Kodak reduziu em 50% os seus custos de processamento de dados” (Santos, 1998:10), levando outras organizações de pequena/média dimensão a considerar o outsourcing na gestão das suas atividades, sendo que algumas só o fizeram por “moda”. Este fenómeno foi designado por Lacity e Hirschheim (1995) de “*bandwagon effect*”, ou seja, de “seguidismo”, uma vez que a opção pelo outsourcing foi baseada em experiências positivas sem ponderação das consequências que podiam advir. Hätönen e Eriksson (2009) identificam o “*bandwagon*” como uma das características da segunda fase de evolução do outsourcing.

A terceira fase surge na viragem do milénio (Hätönen e Eriksson, 2009). Nesta fase o outsourcing passa a ser encarado como uma alavanca organizacional para mudanças de processos de negócios estagnados que precisam de uma nova transformação (Hätönen e Eriksson, 2009). O objetivo é “alcançar uma melhoria rápida, sustentável e gradual ao nível do desempenho da empresa” (Linder, 2008:30). O leque de atividades colocadas em outsourcing é também alargado. Enquanto nas fases anteriores o outsourcing era considerado viável apenas em atividades não essenciais, nesta fase o outsourcing começa a ser utilizado em atividades críticas constituintes do *core business* da organização. As relações com os fornecedores externos também

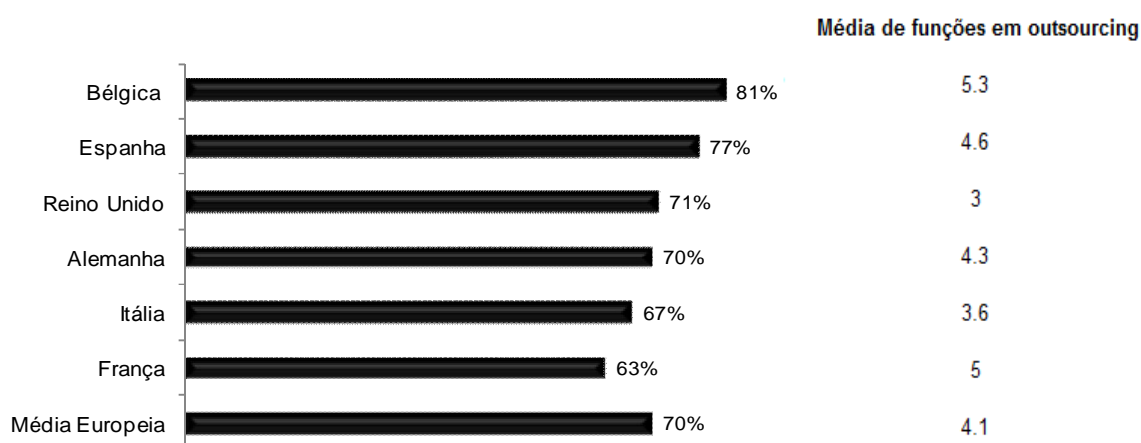
evoluem, no sentido de uma maior cooperação para a execução e redefinição de processos e atividades da cadeia de valor<sup>7</sup> (Hätönen e Eriksson, 2009).

## 2.3 Outsourcing na Europa

De acordo com o Barómetro de Outsourcing da Europa (2008) realizado pela Ernst & Young (para o setor privado), 70% das organizações europeias têm em regime de outsourcing pelo menos uma função de negócio. Este estudo abrangeu apenas a França, Bélgica, Itália, Reino Unido, Alemanha e Espanha, não incluindo Portugal na amostra. Este Barómetro teve como objetivos quantificar o volume de outsourcing nestes países e identificar as atividades mais externalizadas pelas organizações. Para este efeito, foram entrevistados, por telefone, mais de 100 gestores de organizações em cada país.

Os resultados revelam que o outsourcing é uma prática madura nos setores da banca e dos seguros, uma vez que 88% das empresas destes setores utilizam o outsourcing em pelo menos uma função (Ernst & Young, 2008). Através do gráfico 1, que representa os resultados obtidos à questão: *“a sua organização utiliza atualmente o outsourcing em pelo menos uma função?”*, constatamos que a Bélgica é o país onde a proporção de empresas que utiliza o outsourcing é mais elevada, seguida da Espanha (77%), Reino Unido (71%), Alemanha (70%), Itália (67%) e da França (63%). No que concerne às funções colocadas em outsourcing, a Bélgica surge novamente em primeiro lugar, colocando em outsourcing uma média de 5,3 funções. O caso francês é interessante, uma vez que apresenta a percentagem mais baixa de empresas que utiliza o outsourcing, mas é o segundo país que mais funções coloca em outsourcing.

**Gráfico 1: Utilização do outsourcing na Europa** (% de organizações inquiridas que responderam afirmativamente)

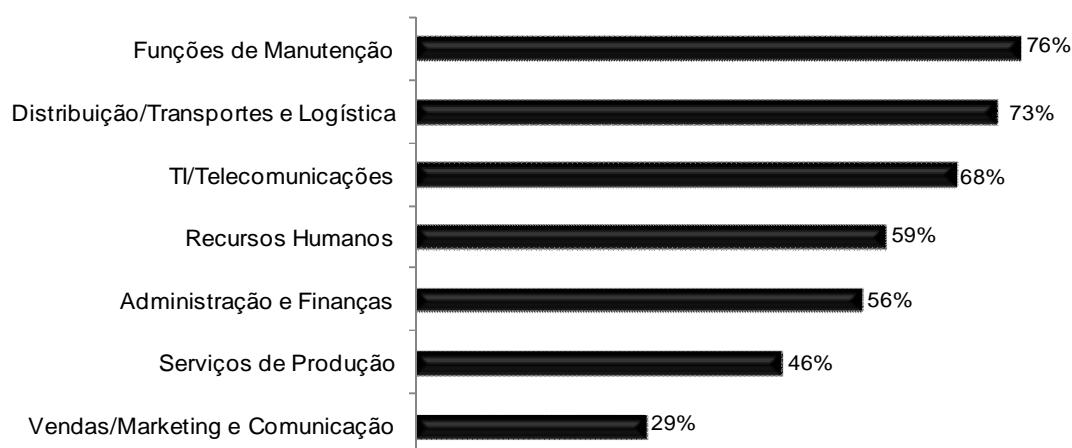


**Fonte:** Ernst & Young (2008:10)

<sup>7</sup> Segundo Porter (apud Santos, 1998:40), a cadeia de valor “não é mais do que o resultado da desagregação de uma empresa nas suas atividades de relevância estratégica, no sentido de se tentar compreender o comportamento dos custos e as fontes existentes ou potenciais de diferenciação”.

Relativamente às atividades colocadas em outsourcing verificamos que, de um modo geral, as atividades externalizadas são de baixo valor organizacional. Esta situação é consistente com os argumentos de Prahalad e Hamel (1990) e de Quinn e Hilmer (1994), que defendem que as organizações se devem centrar nas atividades nucleares e colocar em regime de outsourcing as atividades de baixo valor para a prossecução dos objetivos estratégicos da organização.

**Gráfico 2: Funções e/ou atividades colocadas em outsourcing por empresas europeias**



**Fonte:** Ernst & Young (2008:13)

As funções relacionadas com manutenção (76%) são, de acordo com os gestores inquiridos, as funções tipicamente externalizadas nas organizações (cfr. gráfico 2). Mais de metade dos gestores afirmaram também colocar em outsourcing as funções de distribuição/transportes/logística (73%), as funções das TIC (68%), as funções da área dos recursos humanos (59%) e as funções relacionadas com administração e finanças (56%). No outro extremo, a atividade de vendas/marketing e comunicação (29%) é a atividade que menos se externaliza nas organizações inquiridas.

### 2.3.1 Outsourcing em Portugal

O valor estimado do outsourcing em Portugal é de 1000 milhões de euros, o que corresponde a 0,66% do produto interno bruto (Associação Portugal Outsourcing)<sup>8</sup>. Segundo esta associação, a média de investimento em outsourcing na União Europeia é de 1,47% do PIB, estando Portugal consideravelmente abaixo da média.

Em Portugal, são escassos os estudos que investigam a utilização do outsourcing. Contudo, importa destacar o estudo de Santos (1998), que procurou compreender a dinâmica

<sup>8</sup> Esta associação representa várias empresas que prestam serviços de outsourcing em vários processos e atividades organizacionais. Este dado foi calculado no estudo da International Data Corporation (IDC) "Outsourcing de TI e BPO em Portugal - Análise, Previsões e Quotas de Mercado, 2005- 2009", publicado em 2006.

desta ferramenta no contexto nacional. Este estudo teve como amostra 165 empresas portuguesas, sendo que 94% das empresas abrangidas eram privadas. Em concreto, o autor procurou saber em que medida as empresas portuguesas recorrem ao outsourcing; há quanto tempo o fazem; com que frequência; qual a natureza das áreas externalizadas no passado e no presente; e que áreas perspetivam vir a externalizar. O autor aferiu ainda o grau de concordância das empresas em relação a algumas afirmações frequentemente relacionadas com o outsourcing e as principais preocupações das empresas quando equacionam o recurso ao outsourcing (Santos, 1998:121).

Santos (1998:130) verificou que cerca de 96% das empresas inquiridas já tinham utilizado o outsourcing em pelo menos uma atividade e, destas, cerca de 91% das empresas recorrem ao outsourcing sistematicamente, enquanto 9% recorre apenas pontualmente. No que concerne às áreas ou atividades mais externalizadas, o autor constatou que as atividades mais externalizadas pelas empresas eram as seguintes: higiene e limpeza (69,2%), segurança (67,9%), serviços de auditoria (66,7%), manutenção de hardware (62,9%), contencioso (54,7%), manutenção de sistema de software (54,1%), trabalho temporário diverso (50,3%), transporte e distribuição (48,4%), desenvolvimento de sistema de software (47,8%) e formação (47,8%).

De acordo com o estudo, cerca de 47% das empresas inquiridas concordam em absoluto que o outsourcing corresponde à redescoberta de uma prática utilizada desde sempre, mas à qual tem vindo a ser atribuída uma importância crescente. O autor constatou que 56% das empresas “concorda em absoluto” que a maior vantagem do outsourcing reside na maior focalização no negócio essencial, enquanto somente 6% dos inquiridos “concorda em absoluto” com a afirmação de que a maior vantagem do outsourcing é a redução de custos.

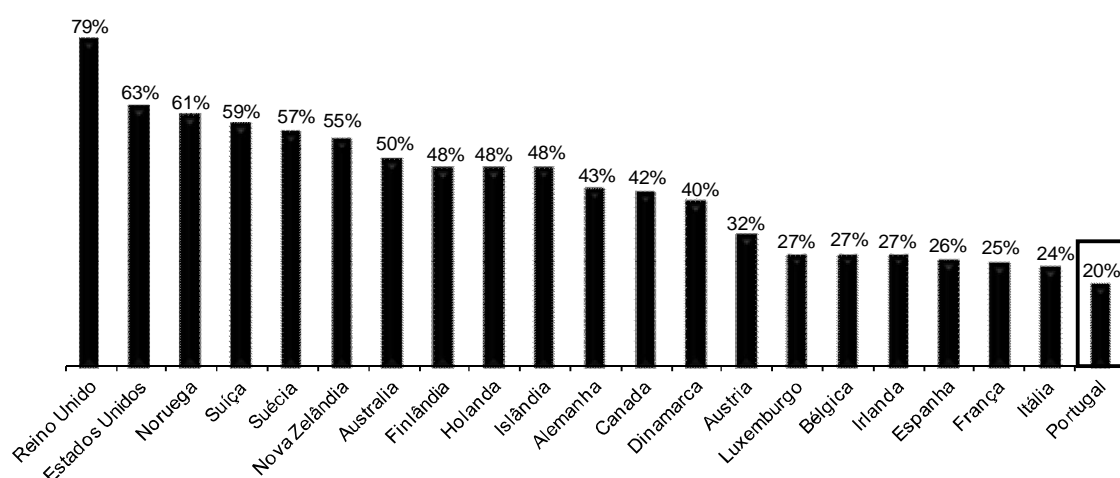
Por outro lado, as principais preocupações das empresas estavam em encontrar um parceiro à altura (42,4%) e no desejo de reduzir custos (35,2%) com a implementação do outsourcing (Santos, 1998:141). Curiosamente, cerca de 40% das empresas portuguesas consideraram “pouco importante” os riscos de dependência em relação ao fornecedor e de perda de competências e *know-how* interno (Santos, 1998:141). Paradoxalmente, estes riscos são assumidos pela literatura como muito importantes no sucesso de uma relação de outsourcing (Barthélemy, 2003).

## **2.4 Outsourcing no Setor Público**

No contexto do setor público, constatámos que o conceito de outsourcing surge sob inspiração de uma nova filosofia de gestão para o setor público - Nova Gestão Pública - e sob a pressão para um Estado cada vez menor. Este conceito teve diferentes expressões nas várias Administrações Públicas, destacando-se o setor público australiano, o setor público britânico e o setor público americano, como os pioneiros na utilização desta ferramenta de gestão (Currie, 1996; Domberger, 1998).

Através dos relatórios da OCDE de 2005 e 2011, é possível quantificar a utilização do outsourcing no setor público de vários países, inclusive em Portugal. De acordo com o relatório mais recente da OCDE (2011), entre o período de 2000 e 2009, houve um aumento da utilização do outsourcing no setor público português. Todavia, a taxa de utilização de outsourcing é ainda inferior à média dos países da OCDE. O gráfico 3 representa uma variável de proximidade da dimensão de outsourcing no setor público de vários países. Os dados apresentados foram calculados através da proporção de gastos públicos com compras de bens e/ou serviços a fornecedores externos, excluindo transferências e juros (Blöndal, 2005:82).

**Gráfico 3: Outsourcing no setor público (2001)**



**Fonte:** Adaptado de Blöndal (2005:83)

Os dados revelam que é o Reino Unido, com quase 80%, o país que mais utiliza o outsourcing no setor público. Seguem-se as Administrações Públicas dos Estados Unidos, Noruega, Suíça, Suécia, Nova Zelândia e Austrália, com taxas de utilização de outsourcing na ordem dos 50% e 60%. No outro extremo, encontramos países como o Luxemburgo (27%), Bélgica (27%), Irlanda (27%), Espanha (26%), França (25%), Itália (24%) e, por último, Portugal (20%) que apresenta a taxa mais baixa de utilização de outsourcing no setor público.

Se compararmos os dados da Ernst & Young (para o setor privado) com os dados da OCDE (para o setor público), concluímos que a dinâmica de outsourcing é diferente entre os setores público e privado do mesmo país. O Reino Unido é uma exceção, dado que apresenta taxas uniformes na utilização do outsourcing quer no setor público (79%) quer no setor privado (71%). Por outro lado, Portugal parece aproximar-se de países como a Itália, França, Espanha e Bélgica na utilização do outsourcing. Os dados referentes a estes países demonstram que o outsourcing é sobretudo implementado por organizações do setor privado. No setor público destes países, a utilização do outsourcing parece ser incipiente.



## 2.5 Tipos de Outsourcing

Tendo por base os objetivos que se pretendem alcançar, a organização determina o nível, a profundidade e consequentemente o tipo de outsourcing a utilizar. Através da literatura encontramos diversos tipos de outsourcing, caracterizados em função tipo de acordo a celebrar, do nível de envolvimento com os fornecedores e da respetiva duração. De entre as várias tipologias de outsourcing, a literatura destaca o (1) Offshore Outsourcing ou Offshoring; (2) Business Process Outsourcing (BPO); e o (3) Outsourcing Seletivo, como as tipologias mais utilizadas pelas organizações. Nesta secção apresentamos também a abordagem dos Serviços Partilhados, que tende a ser associada à abordagem do outsourcing mas que apresenta diferenças que merecem ser esclarecidas.

O offshore outsourcing ou offshoring, consiste na deslocalização de funções ou serviços para fornecedores situados em outros países, caracterizados por mão-de-obra barata. Alguns autores identificam a Índia e a China como países ideais para este tipo de outsourcing, uma vez que detêm mão-de-obra barata e qualificada (Gonzalez *et al.*, 2006; Clott, 2007). Em particular, a Índia é apontada como sendo um país de referência neste tipo de outsourcing (Clott, 2007). Através desta tipologia, as organizações procuraram reduzir custos operacionais, pelo pagamento de salários mais baixos. De acordo com Clott (2007), as organizações do setor privado têm vindo a considerar esta tipologia na execução de determinadas atividades, com particular destaque nos serviços de call-center e nas atividades dos sistemas e tecnologias de informação. No setor público, os condicionantes laborais e legais parecem condicionar a utilização desta tipologia de outsourcing.

Relativamente ao Business Process Outsourcing (BPO), esta tipologia consiste na contratação de um fornecedor externo responsável pelo desenvolvimento da totalidade de uma função de negócio (Varajão, 2001). De acordo com Gottschalk e Saether (2006), os processos de negócio dentro de uma organização podem ser divididos em três categorias: processos de negócio essenciais; processos de negócio não essenciais; e processos de negócio não essenciais e não críticos. Para o mesmo autor, o BPO é preferível nas atividades não essenciais e não críticas da organização. Desta forma, as organizações transferem funções padronizadas e não críticas para fornecedores especializados, libertando recursos para as funções nucleares. A principal diferença em relação à tipologia anterior é que no BPO as atividades não são deslocalizadas para outros países.

Por outro lado, a tipologia de outsourcing seletivo visa a externalização de algumas funções. Ao contrário do que se verifica no BPO, em que o fornecedor é responsável pela execução da totalidade de um processo de negócio, no outsourcing seletivo a organização coloca em outsourcing apenas algumas funções que compõem o processo de negócio. Por exemplo, na área das tecnologias de informação, Lacity *et al.*, (1996) argumentam que estamos perante outsourcing seletivo quando as organizações externalizam cerca de 25% das atividades de TI. A

utilização desta tipologia de outsourcing pressupõe uma triagem, ou seja, uma seleção das funções que fazem sentido colocar em outsourcing.

Por último, nos serviços partilhados as atividades da organização são também transferidas para uma organização externa. Todavia, a principal diferença em relação às tipologias anteriores é que nesta abordagem a organização externa, responsável pela execução das atividades, pertence ao mesmo grupo empresarial da organização cliente. De acordo com Bergeron (2003), na abordagem dos serviços partilhados, as funções não essenciais que são transversais às várias empresas do grupo empresarial (ex: recursos humanos, contabilidade, formação, serviços de informática) são concentradas numa unidade de negócio semiautónoma do mesmo grupo. Este modelo visa a “otimização dos recursos humanos, do capital, de tempo e de outros recursos corporativos” (Bergeron, 2003:3).

Comparativamente à abordagem do outsourcing, Bergeron (2003:16) denota que os serviços partilhados têm um custo inicial elevado devido aos investimentos que a organização “mãe” tem que realizar para constituir uma nova unidade de negócio. Por outro lado, esta abordagem permite um maior controlo das atividades, uma vez que estas atividades são concentradas numa unidade de negócio do grupo. Para Bergeron (2003:6), os serviços partilhados permitem às organizações “reduzir custos”; “aumentar a eficiência e qualidade do serviço”; “concentrar recursos nas atividades essenciais”; “*downsizing*”; e “reduzir o risco”.

Esta abordagem tem vindo a ser utilizada quer por organizações privadas quer por organizações públicas (Walsh *et al.*, 2008). No setor público australiano, Walsh *et al.*, 2008 denotam que as reformas implementadas têm incentivado a criação de vários centros partilhados como meio de alcançar maior eficiência administrativa dos serviços públicos (ex. *Health Shared Service Centre* e *Office of Shared Services*). Estes centros potenciam a obtenção de economias de escala e permitem que as organizações públicas se concentrem na sua missão principal (Walsh *et al.*, 2008).

No contexto nacional, o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) definido pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de agosto e pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006, de 21 de abril, abriu algumas possibilidades para utilização de serviços partilhados na Administração Pública. Este programa criou algumas agências especializadas para a gestão de serviços transversais aos organismos de vários ministérios. Em concreto, foram criadas a Agência Nacional de Compras Públicas (ANCP)<sup>9</sup> para a gestão da área de compras e do parque de veículos do Estado e a Empresa de Gestão Partilhada

---

<sup>9</sup> Criada pelo Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro. Tem como missão conceber, implementar e gerir o Sistema Nacional de Compras Públicas bem como fazer a gestão centralizada do Parque de Veículos do Estado, contribuindo para a eficiência e eficácia da Administração Pública

de Recursos da Administração Pública (GERAP)<sup>10</sup> para a prestação de serviços partilhados à Administração Pública nas áreas dos Recursos Humanos, Financeiros e Tecnológicos.

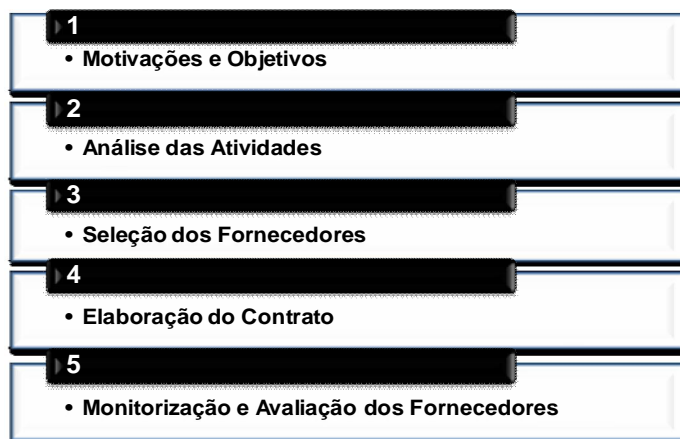
No setor privado português, existem também vários exemplos da aplicação desta abordagem. Destacamos o caso da Portugal Telecom (PT), que criou a PT Pro-Serviços Administrativos e de Gestão Partilhados, S.A, que é responsável pela prestação de serviços de suporte (recursos financeiros, recursos humanos, compras e logística, gestão de instalações) ao grupo PT, e o caso da Mota-Engil, que criou a MESP (Mota-Engil Serviços Partilhados Administrativos e de Gestão, S.A.) para a execução e gestão dos recursos financeiros, dos recursos humanos e dos sistemas de informação das empresas do grupo.

## 2.6O Processo de Outsourcing

A implementação do outsourcing compreende várias etapas. Antes de se proceder ao outsourcing, a organização necessita de estabelecer os objetivos que pretende atingir com a utilização desta ferramenta de gestão (McIvor, 2005). Assim, a organização deve efetuar uma introspeção sobre os seus pontos fortes e fracos e determinar as áreas ou atividades que são candidatas ao outsourcing. Deve ainda ponderar as vantagens e desvantagens do outsourcing e avaliar as soluções disponíveis internamente. A decisão pelo outsourcing deve também contemplar uma metodologia de implementação. Para McIvor (2000, 2005) e Kakabadse e Kakabadse (2005), o processo de outsourcing terá sucesso se for corretamente implementado.

Os estudos de Lacity e Hirschheim (1995); McIvor (2000; 2005) e Dovalina (2006), apresentam e descrevem várias etapas para a implementação do outsourcing. Através do cruzamento das várias etapas de implementação identificadas pelos autores acima referenciados, selecionámos as etapas que são transversais nos seus estudos. Neste sentido, o processo de outsourcing parece compreender cinco etapas chave, conforme expressa a figura seguinte:

**Figura 1: Etapas de implementação do outsourcing**



**Fonte:** Elaborado a partir dos estudos de Lacity e Hirschheim (1995); McIvor (2000; 2005) e Dovalina (2006).

<sup>10</sup>Criada pelo Decreto-Lei n.º 25/2007, de 7 de fevereiro. Tem como missão a prestação de serviços partilhados à Administração Pública nas áreas dos Recursos Humanos, Financeiros e Tecnológicos, bem como a gestão do pessoal em situação de mobilidade especial.

**1.ª Etapa - Motivações e Objetivos:** Para McIvor (2000; 2005) e Lacity e Hirschheim (1995), esta fase é crucial porque são determinadas as motivações, os objetivos e os resultados que se pretendem atingir com o outsourcing. Os autores aconselham que, desde o início do processo, seja envolvida toda a estrutura hierárquica no processo de outsourcing, devido ao impacto que o mesmo tem na estrutura organizacional. Barthélemy (2003) reforça esta necessidade e revela que a maioria dos colaboradores encara o outsourcing como uma desvalorização das suas competências. Assim sendo, a organização necessita de efetuar uma correta gestão das questões pessoais dos colaboradores, caso contrário terá dificuldade em gerir a resistência à mudança subjacente à implementação de um processo desta natureza.

Nesta etapa, as organizações devem ponderar os custos diretos e indiretos da utilização do outsourcing. De acordo com Williamson (1979), os custos indiretos resultam do tempo que a organização gasta na investigação do fornecedor e com os custos decorrentes da elaboração, negociação e monitorização do contrato de outsourcing. Barthélemy (2003) considera que a organização deve ter capacidade para gerir estes custos, uma vez que estes custos podem transformar as potenciais vantagens do outsourcing em custos elevados. É importante que a organização, a montante, contemple estes custos de forma a obter, a jusante, uma estimativa realista do investimento efetuado (Barthélemy, 2003).

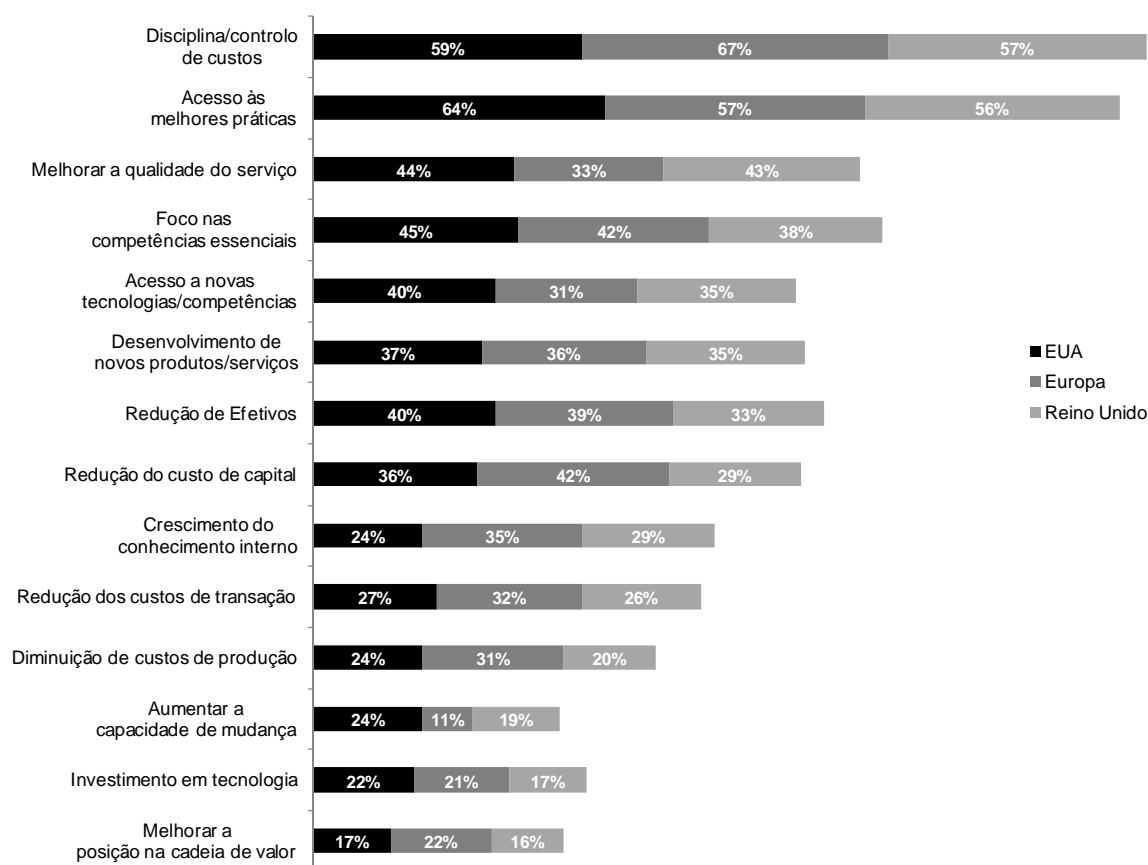
A literatura sugere que existem várias motivações e objetivos para se utilizar o outsourcing e que essas motivações e objetivos são diferentes entre os setores público e privado (Kakabadse e Kakabadse, 2002; Vilovsky, 2008; Mutiangpili, 2010). Para Vilovsky (2008), as motivações para a utilização do outsourcing no setor público, decorrem da falta de recursos internos, nomeadamente de recursos especializados. Por outro lado, Kakabadse e Kakabadse (2000) denotam que o poder político tem vindo a considerar o outsourcing para fazer face às crescentes exigências dos cidadãos e para incrementar eficiência e eficácia nos serviços públicos.

No contexto do setor privado, a literatura identifica várias motivações para a utilização desta prática. O estudo conduzido por Kakabadse e Kakabadse (2002), que analisou as motivações para o outsourcing de várias empresas (privadas) sediadas nos EUA, Reino Unido e Europa, demonstra que o controlo/disciplina dos custos; o acesso às melhores práticas; o aumento da qualidade do serviço; a focalização nas atividades essenciais; e o acesso a tecnologias/competências são algumas das motivações referidas pelos gestores das organizações inquiridas para a utilização do outsourcing.

O gráfico 4 revela que o objetivo de controlo/disciplina dos custos é um dos principais motivos para a utilização do outsourcing nas organizações privadas. Este foi o principal motivo identificado pelas organizações Europeias (67%) e pelas organizações do Reino Unido (57%) para a utilização do outsourcing. Apesar do controlo/disciplina dos custos ser um motivo importante para as organizações privadas Americanas (59%), estas identificam o acesso às melhores práticas (64%) como o principal motivo para a utilização do outsourcing.

O gráfico abaixo sintetiza as principais motivações para a utilização do outsourcing numa perspetiva internacional. De referir, que os sujeitos inquiridos puderam selecionar várias das opções identificadas na figura.

**Gráfico 4: Motivações para o outsourcing (setor privado)**



**Fonte:** Adaptado de Kakabadse e Kakabadse (2002:19)

**2.ª Etapa - Análise das Atividades:** Definida a estratégia e os objetivos para a utilização do outsourcing, a próxima etapa pressupõe uma análise às atividades que deverão ser colocadas em outsourcing (Dovalina, 2006; McIvor, 2005). A organização deve realizar uma avaliação interna às atividades da sua cadeia de valor de forma a identificar as atividades passíveis de outsourcing (McIvor, 2000). Para Porter (1998), as atividades devem ser divididas em atividades de suporte e em atividades primárias. As primeiras apoiam o desenvolvimento das atividades primárias, que fazem normalmente parte do negócio de produção e/ou prestação de serviços da organização. A partir desta distinção, Porter (1998) apresenta a seguinte cadeia de valor, comum a várias organizações:

**Figura 2: Cadeia de valor**

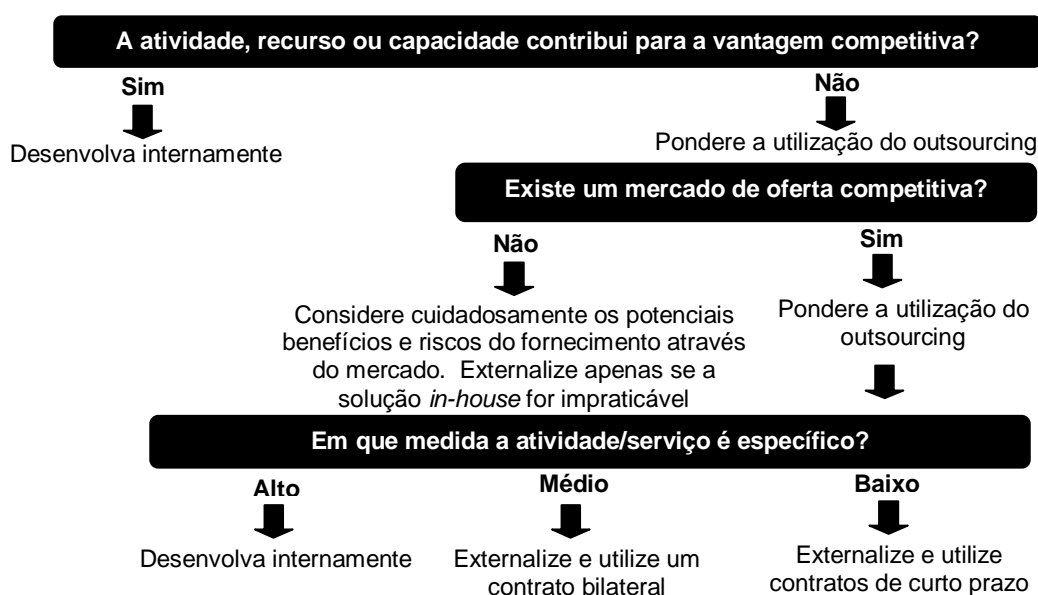


**Fonte:** Adaptado de Porter (1998:37)

Mclvor (2000) recomenda que as atividades que contribuem para a criação de valor não devem ser objeto de outsourcing. Na mesma linha, Kakabadse e Kakabadse (2000) e Prahalad e Hamel (1990) defendem que as atividades que conduzem a um desempenho superior, caracterizadas por serem difíceis de imitar, difíceis de substituir e valiosas para a organização não devem ser alvo de outsourcing, sob pena do enfraquecimento da vantagem competitiva da organização, tornando-se a organização numa “*hollow corporation*”.

Também Barthélemy (2003) partilha desta visão. Para o mesmo autor, as atividades não essenciais podem ser externalizadas por duas razões. Primeira, “o outsourcing das atividades não essenciais permite que as empresas se concentrem nas atividades nucleares” (Barthélemy, 2003:88). Segunda, “a transferência de atividades não essenciais para fornecedores especializados pode reduzir custos e melhorar o desempenho dessas atividades” (Barthélemy, 2003:88). As organizações apenas devem avançar para a fase seguinte do processo de outsourcing se tiverem em consideração, nesta etapa, as seguintes questões-chave:

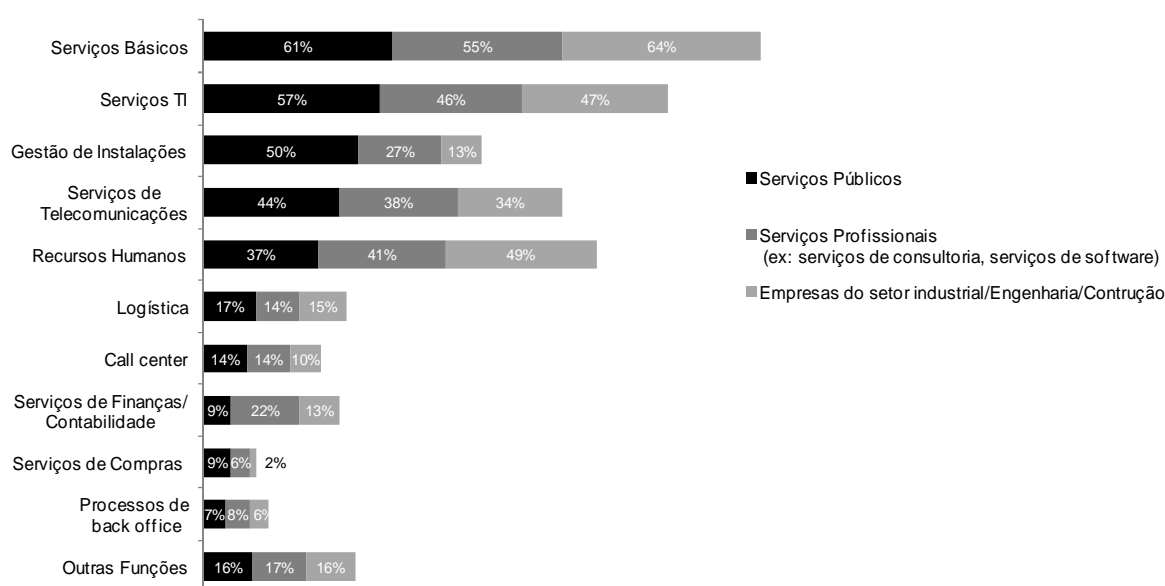
**Figura 3: Modelo de análise das atividades a colocar em outsourcing**



**Fonte:** Adaptado de Lonsdale (1999:181)

O estudo de Kakabadse e Kakabadse (2002) confirma as tendências identificadas na literatura. Tendo por base os resultados obtidos através do inquérito a várias organizações Americanas, Europeias e do Reino Unido, os autores concluem que quer as organizações públicas quer as organizações privadas, tendem a colocar em outsourcing atividades, processos e funções não essenciais. O gráfico 5 demonstra que os serviços básicos (incluem por ex: serviços de limpeza, serviços de segurança, gestão de refeitórios) são aqueles que as organizações afirmaram recorrer mais ao outsourcing. As organizações revelaram também recorrer com frequência ao outsourcing dos serviços das tecnologias de informação. Esta atividade foi identificada por 57% dos sujeitos das organizações públicas inquiridas.

**Gráfico 5: Funções, atividades e processos colocadas em outsourcing (%)**



Fonte: Adaptado de Kakabadse e Kakabadse (2002:137)

**3.ª Etapa - Seleção dos Fornecedores:** Com base nos critérios de seleção definidos pela organização e na análise das propostas, procede-se à identificação dos fornecedores que reúnem as melhores condições para executar a atividade. As organizações devem definir com clareza os critérios para a seleção do prestador externo. De acordo com Barthélemy (2003:89), estes critérios podem ser do tipo hard ou soft:

- Os critérios do tipo hard podem ser facilmente verificados no resultado final. Referem-se à capacidade dos fornecedores para fornecer soluções de baixo custo (ex: experiência do fornecedor).
- Os critérios do tipo soft são intangíveis, normalmente comportamentais. Nestes incluem-se a cultura organizacional do fornecedor, a flexibilidade e a confiança. O autor realça que a confiança é um critério importante na relação de outsourcing. Para Barthélemy (2003:89), “níveis elevados de confiança são frequentemente associados a relações de sucesso de outsourcing”.

Outros estudos (Weber *et al.*, 1991; De Boer *et al.*, 2001; Mclvor, 2005) têm investigado, empiricamente, a importância dos critérios de seleção na escolha de um fornecedor externo, revelando que, o preço; a qualidade; a capacidade técnica; e a entrega do serviço são critérios típicos na seleção dos fornecedores. De acordo com Ting e Cho (2008), as organizações selecionam os fornecedores de outsourcing com base em “multicritérios”, que resultam da agregação de critérios quantitativos e qualitativos. Contudo, Kannan e Tan (2003:473) alertam que os “critérios utilizados são altamente dependentes do tipo de serviço que se pretende externalizar”. A etapa de seleção dos fornecedores externos envolve uma triagem das organizações menos e mais atrativas, cuja avaliação e seleção deve, segundo os autores referenciados no quadro 4, ter por base a análise dos seguintes critérios:

**Quadro 4: Critérios de análise para a seleção dos fornecedores**

<b>Critérios de Análise</b>		
<b>Experiência</b>	Experiência de trabalho na área ou em áreas diferentes Experiência de trabalho com organizações semelhantes	Kern e Willcocks (2001); Milgate (2001); De Boer <i>et al.</i> , (2001)
<b>Capacidade</b>	Capacidade de produção para cumprir os objetivos Capacidade financeira Capacidade tecnológica Recursos humanos	De Boer <i>et al.</i> , (2001); Cullen e Willcocks (2003); Mclvor (2005)
<b>Proposta Financeira</b>	Estrutura de taxas e preços dos serviços Sistemas de recompensas e penalidades Taxas pela alteração dos acordos	Weber <i>et al.</i> , (1991); Cullen e Willcocks (2003)
<b>Aspetos Legais</b>	Processos judiciais contra a empresa Litígios pendentes Multas ou suspensões pela violação de leis	Kern e Willcocks (2001); Milgate (2001)

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos autores referenciados.

Segundo Barthélemy (2003), a melhor maneira de identificar a idoneidade dos fornecedores é através de informação *ex ante*, ou seja, a organização deve procurar reunir o máximo de informações sobre o(s) fornecedor(es) que a ajudem a perceber quais os fornecedores idôneos para determinada tarefa. Outra técnica importante para determinar a capacidade do fornecedor consiste na externalização a vários fornecedores de atividades com menor impacto organizacional, antes de se proceder ao outsourcing de atividades mais sensíveis e mais exigentes a nível financeiro. Esta técnica é útil para minimizar o problema da seleção adversa identificado na Teoria da Agência, que será alvo de análise no próximo capítulo. Todavia, esta técnica não resolve o problema do “risco moral”, uma vez que o fornecedor (agente) selecionado pode não agir conforme o estipulado. Para Eisenhardt (1989), a empresa cliente (principal) necessita de criar mecanismos de controlo e de monitorização do desempenho do fornecedor (agente) para atenuar o problema do risco moral.



O estudo de Burnes e Anastasiadis (2003), que compara a utilização do outsourcing em setores de atividade distintos, revela que a principal diferença no processo de seleção de fornecedores entre organizações públicas e privadas reside no contexto legal. Em específico, os autores constataam que as organizações públicas são obrigadas, por força da lei, a realizar concursos públicos para a seleção dos fornecedores externos. Por outro lado, McIvor (2005) denota que as organizações do setor privado têm maior flexibilidade na seleção dos seus fornecedores externos e na definição dos critérios de seleção, uma vez que o regime jurídico assim o permite. Burnes e Anastasiadis (2003) argumentam que as organizações privadas “podem identificar os melhores fornecedores no mercado e abordá-los diretamente” (Burnes e Anastasiadis, 2003:362), ao contrário das organizações públicas.

**4.ª Etapa - Elaboração do contrato:** Selecionado o fornecedor, é despoletada a fase da elaboração do contrato. O contrato permite que cada uma das partes defina as expectativas e se comprometa com os objetivos nele fixados, assumindo-se como um mecanismo de segurança nos casos de relacionamentos conflituosos (McIvor, 2005). Para Appleton (apud Varajão, 2001:215), o “contrato pode ser perspectivado como um acordo pré-nupcial, dado que deve especificar os benefícios que cada uma das partes espera durante o relacionamento e o que acontecerá se as coisas correrem menos bem”.

Esta fase é considerada crítica no sucesso do outsourcing, pelo que devem ser acautelados os seguintes aspetos (Lacity e Hirschheim, 1995): elaborar um contrato objetivo e evitar padronizações; definir com precisão as atividades e/ou serviços a externalizar; definir penalizações e incentivos para o desempenho do fornecedor; identificar os preços e as condições de prestação do serviço; definir no contrato cláusulas que contemplem a evolução do meio envolvente e definir cláusulas relativas às rescisões antecipadas. É crucial o alinhamento de objetivos, e a celebração de contratos com critérios de mensuração bem definidos. Assim, o contrato deve ser preciso; completo; flexível; equilibrado; e baseado em incentivos (Barthélemy, 2003; McIvor, 2005).

Todavia, Aubert *et al.*, (apud Varajão, 2001:217) denotam que “os contratos são sempre incompletos em determinado grau, pelo facto de algumas situações serem difíceis de prever, designadamente, alterações tecnológicas; introdução de novos diplomas legais; restrições políticas”. Para atenuar os riscos decorrentes do outsourcing, DiRomualdo e Gurbaxani (1998) aconselham a elaboração de contratos suficientemente flexíveis para se adaptarem às mudanças de negócio ou de tecnologia, bem como a definição de cláusulas claras e precisas. Para Jensen e Meckling (1976) e Barthélemy (2003), os contratos devem, sempre que possível, conter cláusulas de incentivos, mas também de penalidades, de forma a regular a ação do agente.

Outro aspeto fundamental no contrato de outsourcing é o modelo de preço (Pizarro, 2010). Power *et al.*, (2006:123) denotam que os contratos mais utilizados pelas organizações são baseados nos seguintes modelos de preço:

- Contratos baseados no “tempo e material” - São utilizados quando os preços dos fornecedores são definidos com base numa taxa predeterminada de trabalho por hora e pelos materiais utilizados.
- Contrato de “preço-fixo” - Nestes contratos, o fornecedor fixa um determinado preço pela prestação de certos serviços *ex ante* acordados com a organização cliente.
- Contrato de “partilha de risco e recompensa” - Nestes contratos, o valor final está indexado aos resultados. Estes contratos contemplam recompensas e sanções em função do desempenho do fornecedor.
- Contratos “baseados na sua utilidade” - Estes contratos assentam num sistema pay-as-you-go, onde o preço é negociado segundo a utilização efetiva do serviço pelo cliente.

No setor público, Burnes e Anastasiadis (2003) observam que os contratos baseados em incentivos são pouco utilizados, na medida que as organizações públicas são pressionadas para reduzir custos e obrigadas a demonstrar o *value for money*. Neste sentido, os contratos de outsourcing no setor público parecem seguir a abordagem do contrato de “preço-fixo” (Harris *et al.*, 1998). Para Aubert *et al.*, (apud Varajão, 2001:230) “os contratos com preços fixos não refletem um esforço ótimo em virtude de não existir um alinhamento claro do interesse do cliente e com o interesse do fornecedor”.

No contexto privado, Cannavino (apud Varajão, 2001:230) observa que “existe atualmente uma tendência crescente para o desenvolvimento de contratos com base num conjunto partilhado de risco/recompensa”. Este tipo de contrato enfatiza a partilha dos riscos e de incentivos, fomentando uma relação win-win entre as partes envolvidas (Power *et al.*, 2006). Para Barthélemy (2003), estes contratos alocam o risco de uma maneira eficiente para o agente, uma vez que o fornecedor é compensado se tiver um elevado desempenho e penalizado se não cumprir as metas fixadas. A correlação equilibrada entre riscos e incentivos ajuda a mitigar os problemas identificados pela Teoria da Agência, que será alvo de análise no próximo capítulo.

**5.ª Etapa - Monitorização e Avaliação dos Fornecedores:** Por último, mas não menos importante, deve ser assegurada uma monitorização sistemática e um controlo efetivo do desempenho do fornecedor e da qualidade das atividades externalizadas. Para Lacity e Hirschheim (1995), o sucesso desta fase passa pela designação de recursos internos que acompanhem e assegurem o cumprimento dos níveis de serviço definidos.

Esta etapa é implementada segundo duas dimensões. A primeira diz respeito à monitorização, que pressupõe um acompanhamento contínuo do fornecedor ao longo do processo. A segunda prende-se com a avaliação do fornecedor, que tem lugar no final do serviço prestado pelo fornecedor externo. Estas duas dimensões diferentes, mas que estão interligadas, constituem a última fase do processo de outsourcing.

A organização que externaliza determinada atividade deve evitar perder o controle sobre essa atividade. Esta situação pode ocorrer nos casos em que a organização não dispõe de capacidades internas para monitorizar as atividades executadas pelos fornecedores. Sem uma gestão ativa por parte do cliente, o fornecedor ganha autonomia e o cliente fica mais dependente, sendo mais difícil mudar de fornecedor ou desenvolver *in-house* a atividade em outsourcing (Barthélemy, 2003). Outsourcing não significa abdicar nem demissão de responsabilidades, porque quanto mais dependente for a organização cliente, maior é o risco de oportunismo por parte do fornecedor (Williamson, 1979). Para Barthélemy (2003), a organização deve nomear um conjunto de colaboradores internos para controlarem diretamente o desempenho da atividade e do fornecedor. Desta forma, a organização cliente monitoriza o desempenho do fornecedor e controla a execução da atividade, podendo absorver algum *know-how* do fornecedor e minimizar potenciais situações de dependência face ao fornecedor externo.

No que respeita à avaliação, Greer *et al.*, (1999) e Neely (1999), argumentam que as organizações devem implementar metodologias de avaliação que lhes permitam fazer uma análise multidimensional, isto é, as organizações não devem cingir a avaliação apenas à dimensão financeira nem ter critérios exclusivamente quantitativos. Para os mesmos autores, é preferível a combinação das dimensões quantitativas e qualitativas, onde a organização deve considerar critérios económicos, mas também critérios que avaliem a qualidade do serviço, o tempo de resposta do fornecedor e a satisfação dos seus *stakeholders*. Assim sendo, uma avaliação completa deve avaliar os *outputs*, ou seja, os resultados diretos do outsourcing ao nível da eficiência e eficácia do serviço, mas também os *outcomes*, isto é, o impacto das atividades em regime outsourcing nos *stakeholders* da organização.

Existe pouca evidência empírica sobre a monitorização e avaliação dos fornecedores externos no setor público. Segundo Domberger *et al.*, (1993), as organizações públicas australianas estão mais centradas no cumprimento contratual e nos *outputs* e não acompanham de forma contínua o desempenho do fornecedor externo durante este processo. No setor público inglês, Walsh (1991) observa que os fornecedores externos são, geralmente, avaliados com base nas reclamações dos cidadãos, em pesquisas de opinião e através de inspeções. Do lado do setor privado, Talluri e Sarkis (2002) denotam que as organizações têm vindo a atribuir maior ênfase ao processo de monitorização e de avaliação dada a importância que estas dimensões têm no sucesso da relação com os fornecedores externos. Neste sentido, as organizações privadas têm procurado implementar metodologias internas para acompanharem e avaliarem o desempenho dos seus fornecedores (Talluri e Sarkis, 2002; Ting e Cho, 2008). Relativamente às dimensões de avaliação dos fornecedores, Humphreys *et al.*, (2003), verificam que as organizações privadas têm avaliado os fornecedores com base na capacidade técnica, qualidade da entrega do serviço, serviços-pós venda; e, recentemente, têm incorporado no processo de avaliação as dimensões sociais e ambientais. Humphreys *et al.*, (2003), explicam que a introdução de dimensões sócio-ambientais contribuem para o desenvolvimento sustentável da cadeia de valor das organizações,

bem como da sociedade em geral. O mesmo autor argumenta que as organizações devem desenvolver as atividades de avaliação tendo em conta também o desempenho social e ambiental dos fornecedores. Desta forma, as organizações clientes influenciam as atividades dos fornecedores, incorporando neste grupo de *stakeholders* as preocupações sócio-ambientais.

## **2.7 Considerações Finais**

O objetivo central deste capítulo foi o de efetuar uma breve revisão da literatura relativamente à temática que pretendemos investigar. Iniciámos o capítulo apresentando a definição deste conceito e a sua distinção com o conceito de Parcerias Público Privadas, uma vez que a literatura tende a tratar de forma indiscriminada estes conceitos quando se refere ao setor público. Na secção seguinte, procurámos situar o outsourcing no espaço e no tempo. Verificámos que a partir da década de 90 o outsourcing ganhou forte impulso. Esta fase foi denominada de *bandwagon* onde as organizações, influenciadas por experiências positivas de outras organizações, começam a utilizar com frequência o outsourcing. Na última década, o outsourcing surge como uma decisão estratégica, considerada por vários gestores como uma ferramenta importante na transformação de atividades organizacionais.

A utilização desta prática apresenta dinâmicas diferentes. No caso concreto dos países da OCDE, observámos que a Bélgica é o país onde as empresas do setor privado mais recorrem ao outsourcing, a par da Espanha, da Itália e do Reino Unido. Em Portugal, o estudo de Santos (1998), revela que 96% das empresas portuguesas já utilizaram o outsourcing em pelo menos uma atividade. No setor público, constatámos que o Reino Unido é o país com a maior taxa (80%) de utilização de outsourcing. Em contraponto, Portugal apresenta a taxa (20%) mais baixa de utilização de outsourcing neste setor. Os dados apresentados denotam que não existe um padrão comum de utilização de outsourcing nos dois setores. O setor privado apresenta taxas elevadas de outsourcing enquanto no setor público esta prática encontra-se numa fase embrionária, especialmente nos países da Europa do Sul.

No ponto 2.3 identificámos os tipos de outsourcing que as organizações têm vindo a utilizar para a gestão das suas atividades. Em específico, explicámos e relacionámos a tipologia do Offshore Outsourcing; do Business Process Outsourcing; do Outsourcing Seletivo; e a abordagem dos Serviços Partilhados. No Offshore Outsourcing, as organizações deslocalizam determinadas atividades para fornecedores situados em outros países de mão-de-obra barata. Por outro lado, através do Business Process Outsourcing, a organização externaliza integralmente uma função de negócio. Nesta tipologia, o fornecedor é responsável pela execução e pela gestão da totalidade de uma função de negócio da organização cliente. Em contraponto, verificámos que no outsourcing seletivo as organizações externalizam somente algumas tarefas de uma função de negócio, sendo responsáveis pela gestão dessa função. Procurámos também explicar a abordagem dos serviços partilhados, geralmente associada a prática de outsourcing. Esta

abordagem distingue-se das anteriores pelo facto das atividades não essenciais e transversais a varias empresas, serem concentradas numa outra empresa que pertence ao mesmo grupo empresarial.

Na parte final deste capítulo, identificámos e explicámos as principais fases de implementação do outsourcing. A literatura apresentada sugere que o outsourcing é implementado de acordo com cinco etapas chave: (1) motivações e objetivos para o outsourcing; (2) análise das atividades a colocar em outsourcing; (3) seleção dos fornecedores externos; (4) elaboração do contrato e, por último, (5) monitorização e avaliação dos fornecedores externos. Em cada um destas etapas, procurámos, numa perspetiva comparada entre o setor público e privado, identificar os riscos e os fatores críticos para o sucesso de cada etapa. No capítulo seguinte, procuramos analisar as principais teorias que abordam e influenciam a decisão pelo outsourcing.

## Capítulo 3 – Influências Teóricas sobre Outsourcing

As primeiras referências aos conceitos de especialização e de divisão de tarefas têm origem na Teoria da Vantagem Absoluta, materializada na obra de Adam Smith, publicada em 1776, *A Riqueza das Nações* (Hätönen e Eriksson, 2009; Santos, 1998). É também na Teoria Científica, fundada por Frederick Taylor e na Teoria Clássica, desenvolvida por Henri Fayol, que estes conceitos ganham expressão. Estas teorias defendiam que a produção devia ser realizada por indivíduos especializados nas várias tarefas do processo produtivo, acreditando que desta forma seria possível aumentar a produtividade.

Na sequência destes pressupostos Williamson (1979), baseado na teoria de Coase (1937), veio argumentar que as operações tecnicamente distintas em vez de serem realizadas por trabalhadores internos especializados, podiam também ser realizadas por organizações externas, sempre que o custo de produção interna fosse superior ao do mercado. A partir deste pressuposto, o outsourcing ganha uma nova dimensão e começa a ser investigado em várias áreas (Hätönen e Eriksson, 2009). No seguimento destas teorias, outras teorias têm surgido onde o conceito de outsourcing é abordado. Para Santos (1998:36), algumas das teorias “são apenas meras ideias, ainda em fase de gestação ou desenvolvimento, enquanto outras se encontram firmemente estabelecidas, com diversos níveis de notoriedade, no contexto dos conceitos e instrumentos de gestão”. De entre as teorias desenvolvidas que deram origem à prática do outsourcing, podemos destacar aquelas que, comumente, são aceites pela literatura científica, nomeadamente: a Teoria Baseada nos Recursos; a Teoria dos Custos de Transação; e a Teoria da Agência.

A literatura académica tende a explicar as decisões de outsourcing com base nestas teorias. Estas teorias são complementares no processo de decisão do outsourcing. De acordo com Oliveira (2002:68), “considerar isoladamente apenas algumas destas teorias pode conduzir a uma perspetiva parcial e incompleta do outsourcing”. Oliveira (2002:68) salienta que “ainda não está disponível uma teoria unificada que permita compreender plenamente os custos e benefícios do recurso a este instrumento de gestão”. Assim sendo, nas próximas secções descrevemos os principais pressupostos destas teorias e explicamos como estas teorias influenciam a decisão pelo outsourcing.

### 3.1 Teoria Baseada nos Recursos

De acordo com Oliveira (2002), os principais fundamentos da Teoria Baseada nos Recursos (TBR) decorrem do trabalho “*The theory of the growth of the firm*” realizado por Penrose em 1959. Contudo, Oliveira (2002) constata que TBR ganhou uma nova importância com a publicação do artigo “*The core competence of the corporation*” de Prahalad e Hamel (1990), onde os autores utilizam o conceito de “competências nucleares para disseminar as ideias essenciais da

Teoria Baseada nos Recursos” (Oliveira, 2002:47). Assim sendo, apresentamos as ideias da TBR na versão original e depois na abordagem realizada por Prahalad e Hamel (1990).

Para Penrose (2009), uma organização pode ser compreendida como um conjunto de recursos produtivos. Segundo este autor, as competências distintivas da organização residem nos seus recursos e capacidades internas. Conforme explica Barney (apud Oliveira, 2002:48), “a Teoria Baseada nos Recursos pressupõe que as empresas estão dotadas de capacidades e recursos diferentes (“heterogeneidade” dos recursos) e que essas diferenças podem manter-se em consequência de uma “mobilidade imperfeita” dos recursos das empresas”. Neste sentido, os recursos e as capacidades da organização são elementos fundamentais para a obtenção de vantagens competitivas (Penrose, 2009).

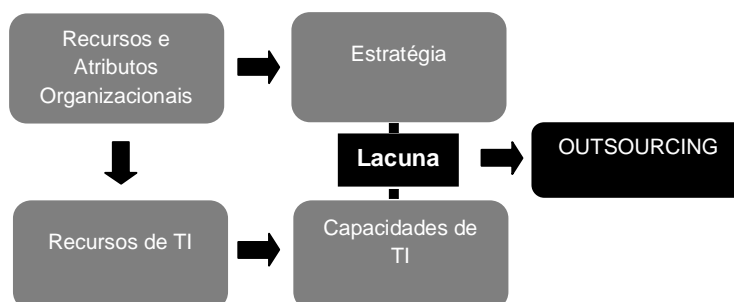
Para Barney (1991), só existe vantagem competitiva se os recursos e as capacidades da empresa permitirem produzir determinada atividade de forma mais eficiente que as empresas concorrentes. Assim, Barney (1991:105-106) considera que os recursos e as capacidades da empresa deverão possuir quatro atributos para serem reconhecidos como vantagem competitiva: “serem raros, inimitáveis, insubstituíveis e terem valor”.

- **Raros:** Sendo raros, a organização que os detiver garante uma vantagem competitiva em relação às organizações concorrentes.
- **Inimitáveis:** Se o recurso detido por uma dada organização for singular, as organizações concorrentes dificilmente conseguirão produzi-lo, o que representa uma verdadeira vantagem para a organização.
- **Insubstituíveis:** Se não existem recursos adequados para produzirem o mesmo efeito que um dado recurso, esse recurso é efetivamente fonte de vantagem competitiva.
- **Geradores de valor:** Os recursos devem permitir à organização a obtenção de vantagens financeiras.

Na perspectiva da TBR, o outsourcing é vantajoso quando as organizações não dispõem de recursos e capacidades suficientes para atingirem os seus objetivos estratégicos. De acordo com Cheon *et al.*, (1995:212), para a TBR “o outsourcing é uma decisão estratégica que permite preencher lacunas nos recursos e capacidades da organização”. Neste sentido, os mesmos autores, apresentam a seguinte figura para explicar a influência da TBR na utilização do outsourcing, citando como exemplo a falta de recursos nas atividades das tecnologias de informação:

**Figura 4: Influência da teoria baseada nos recursos na adoção do outsourcing**

**Fonte:** Adaptado de  
Cheon *et al.*, (1995:212)



A partir dos pressupostos acima referidos, Prahalad e Hamel (1990) vieram distinguir as atividades que devem ser desenvolvidas internamente e aquelas que podem ser alvo de outsourcing. Para estes autores, as organizações devem-se centrar nos recursos nucleares que permitem obter vantagens competitivas. Assim, os recursos únicos, de difícil imitação e de reprodução devem ser desenvolvidos internamente. Para Prahalad e Hamel (1990), o outsourcing deve apenas incidir sobre as atividades que não são essenciais para a organização. Deste modo, a organização pode libertar-se de atividades não essenciais e canalizar os recursos para o desenvolvimento das atividades nucleares (Prahalad e Hamel, 1990).

### **3.2 Teoria dos Custos de Transação**

A literatura científica identifica a Teoria dos Custos de Transação (TCT), introduzida por Coase (1937) e desenvolvida por Williamson (1979, 1985), como a mais influente na decisão pelo outsourcing (McIvor, 2005). A TCT possibilita um *framework* de análise para a adoção do outsourcing, uma vez que a escolha essencial é entre a utilização de um mecanismo externo (mercado) ou de um mecanismo interno (realização das atividades dentro da empresa). De acordo com Oliveira (2002:39), a TCT “sugere que a redução de custos é o único motivo que justifica que uma empresa equacione a hipótese do outsourcing”.

Para Coase (1937) e Williamson (1979), nos casos em que os custos de produção interna são inferiores aos de mercado, a organização deve optar pela internalização (insourcing) da produção dos bens e/ou serviços. Se os custos de produção interna são superiores aos de mercado, os autores aconselham que a organização proceda à externalização da produção através do mecanismo de mercado<sup>11</sup>. Para Williamson (1979), quando os gestores decidem pelo outsourcing devem considerar todos os custos, nomeadamente os custos de transação e os de produção. Os custos de transação ou de coordenação são os custos relacionados com a monitorização, coordenação, controlo e negociação das transações. Estes custos existem *ex ante*, na fase de elaboração e negociação do contrato e, *ex post*, na implementação, monitorização, controlo e negociação das eventuais alterações contratuais.

De acordo com Williamson (1979), os custos de produção num processo de outsourcing são reduzidos devido às economias de escala que são geradas. Contudo, estes custos tendem a ser mais elevados em serviços caracterizados por um elevado nível de especificação, de incerteza e de frequência. Por outro lado, o mesmo autor argumenta que o outsourcing acarreta custos de transação elevados, na medida que a organização cliente necessita de coordenar e controlar a execução da atividade, bem como o desempenho do fornecedor externo.

A TCT assume que existem dois pressupostos comportamentais presentes nas relações - oportunismo e racionalidade limitada - que potenciam o aumento dos custos de transação. No que

---

<sup>11</sup> Segundo Samuelson e Nordhaus (1998:26), “os mercados podem ser entendidos como um mecanismo através do qual os compradores e os vendedores podem determinar preços e trocar bens e serviços”.

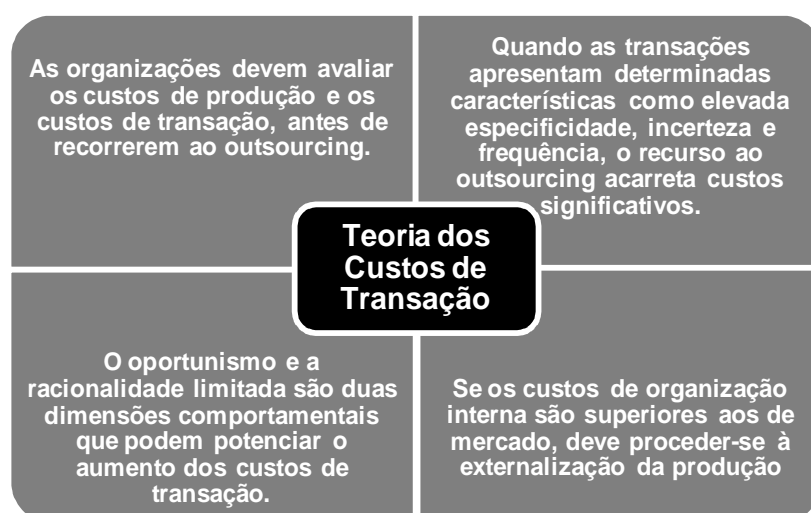


concerne ao oportunismo, Williamson (1985:47) entende que esta dimensão se refere à “informação incompleta ou distorcida, especialmente para calcular os esforços de enganar, distorcer, disfarçar, ofuscar ou confundir”. Para a TCT, o oportunismo assenta na falha ou assimetria de informação, que pode distorcer o relacionamento entre as partes e, conseqüentemente elevar os custos de transação. A última dimensão a ser considerada é a da racionalidade limitada, que reconhece a incapacidade do ser humano para processar grande quantidade de informação, uma vez que o homem é um ser racionalmente limitado, incapaz de compreender toda a informação necessária para a tomada de uma decisão “ótima”.

De acordo com McIvor (2005), no momento de escolha do mecanismo de produção, os gestores devem, a montante, avaliar o grau de especialização da atividade, a frequência da transação, o grau de incerteza e a duração do contrato. Estas dimensões são cruciais para determinar o mecanismo a utilizar, sendo preferível a internalização da produção quando a transação apresenta um elevado grau de frequência e um elevado grau de incerteza. O grau de “frequência” diz respeito ao número de vezes que a organização necessitará de transacionar o bem, assumindo que quanto maior for a frequência da transação, maiores são os custos de negociação com os fornecedores para a elaboração, negociação e monitorização do contrato. A dimensão de “incerteza” pondera as eventuais alterações que ocorrem no mercado. Se o grau de incerteza for reduzido, o outsourcing surge como alternativa exequível (Williamson, 1979).

Atendendo às características das atividades e às dimensões acima descritas, os gestores devem escolher um dos dois mecanismos - outsourcing (mercado) vs. insourcing (produção interna) - para atingirem a melhor alocação de recursos. A figura 5 sistematiza as principais ideias da TCT e a sua relação para a adoção do outsourcing.

**Figura 5: Contributos da teoria dos custos de transação para a utilização do outsourcing**



**Fonte:** Esquema elaborado segundo os pressupostos de Williamson (1979, 1985)

### 3.3 Teoria da Agência

O outsourcing pode ser compreendido como uma “relação de agência em que a organização (principal) contrata um fornecedor externo (agente) para produzir um determinado bem e/ou serviço da responsabilidade da organização” (Jensen e Meckling, 1976:308). Na mesma linha, Pereira *et al.*, (2009:129) define a teoria da agência como “uma relação de tipo contratual em que um indivíduo (o principal) delega certos direitos a favor de outro indivíduo (o agente) que é suposto atuar de acordo com os interesses (função objetivo) do principal a troco de qualquer contrapartida (pecuniária ou não)”. Esta teoria fornece um importante *framework* de análise dos riscos envolvidos no processo de outsourcing, uma vez que explora o relacionamento entre uma pessoa ou conjunto de pessoas (principal), que contrata outra (agente) para executar determinadas funções (Eisenhardt, 1989). A teoria da agência explica também as consequências da existência de informação assimétrica numa relação contratual e as limitações dos contratos (Tosi *et al.*, 1997).

Relativamente ao problema da informação assimétrica, Pereira *et al.*, (2009:129) explica que as relações entre principal e agente são “enquadradas por contratos incompletos no sentido de que há ações ou informação na posse do agente que são relevantes para o contrato, mas que intencionalmente poderão não ser reveladas por este com o intuito de daí obter benefícios”. Em geral, as preferências do agente são diferentes das do principal, “pois a maximização da função de preferência do agente levará a uma situação subótima do ponto de vista do principal” (Pereira *et al.*, 2009:129). Da informação assimétrica das relações, surgem dois problemas importantes que as organizações devem ter em atenção nas fases de seleção dos fornecedores externos, de elaboração do contrato e na fase de monitorização dos fornecedores. Estes problemas são: a “seleção adversa” e o “risco moral” (Eisenhardt, 1989).

De acordo com Eisenhardt (1989), a seleção adversa (ligada à incapacidade de identificar as características dos agentes) e o risco moral (associado à dificuldade de observar as ações dos agentes) são as situações mais características da disfunção da relação de agência. Ambos evidenciam a função penalizadora (pelo menos para o principal) da retenção de informações que os agentes detêm. A assimetria de informação entre o principal e o agente, pode levar à seleção de fornecedores externos não idóneos para a execução de determinada atividade (seleção adversa) e pode potenciar comportamentos oportunistas por parte dos agentes no decorrer do contrato, ou seja, o agente pode agir em benefício próprio não respeitando o acordo celebrado com o principal (risco moral). Assim sendo, Eisenhardt (1989) e Tosi *et al.*, (1997), argumentam que as organizações necessitam de criar mecanismos que permitam minimizar os efeitos destes dois problemas de agência. Em específico, os autores defendem que as organizações devem elaborar contratos precisos e equilibrados para atenuar estes efeitos.

Todavia, a dificuldade em conceber contratos “perfeitos” e a assimetria de informação entre o principal e o agente potencia os custos de agência no processo de outsourcing. Estes

custos resultam das “despesas de monitorização do principal” sobre o comportamento do agente (ex: custos com auditorias), das “despesas de ligação”, que são os custos relacionados com os mecanismos de controlo que visam garantir que o agente não vai realizar ações que prejudiquem o principal, ou para garantir que o principal é compensado nas ações oportunistas do agente, e das “perdas residuais” que são os custos intangíveis de difícil mensuração (Jensen e Meckling, 1976:6). Para Eisenhardt (apud Oliveira, 2002:42) os custos de agência tendem a ser elevados nas situações de “incerteza”; “elevada aversão ao risco do fornecedor”; “baixa possibilidade de programação”; “dificuldade na mediação dos resultados”; e em “relações de longa duração”. Tendo por base estas dimensões, a organização decide pelo “contrato baseado no comportamento (ex. remuneração fixa)” ou pelo “contrato baseado nos resultados” (Oliveira, 2002:40-41). A literatura anteriormente apresentada, sugere que os contratos de outsourcing baseados nos resultados têm vindo a ser utilizados por diversas organizações, particularmente por organizações privadas.

Para Tosi *et al.*, (1997), a celebração de contratos baseados em incentivos, com critérios de mensuração bem definidos, permite minimizar os custos e os problemas de agência acima identificados. Assim, a implementação de uma política de incentivos de controlo e de monitorização pode minimizar os efeitos resultantes da relação entre principal e agente. Pereira *et al.*, (2009:125) partilha deste pressuposto argumentando que “os mercados lidam tradicionalmente com os problemas resultantes da agência através do desenho de contratos diferenciados, que introduzem uma estrutura de incentivos, e da respetiva monitorização”. Contudo, os autores alertam para o facto de, quanto mais se desenvolvem sistemas de incentivos e mais se aumenta a monitorização, menor é a confiança do principal em relação ao agente. Tal situação “pode levar à erosão de relações de reciprocidade e respeito mútuo e ao declínio daquilo que é conhecido como capital social” (Pereira *et al.*, 2009:125).

A figura 6 sintetiza as principais premissas da teoria da agência e a sua relação com o processo de outsourcing.

**Figura 6: Contributos da teoria da agência para a utilização do outsourcing**



**Fonte:** Esquema elaborado segundo os pressupostos de Jensen e Meckling (1976) e Eisenhardt (1989)

### **3.4 Considerações Finais**

A exposição anterior demonstra que as teorias são complementares entre si, convergindo em determinados aspetos sobre a utilização do outsourcing. Tal como refere Oliveira (2002), estas teorias não devem ser analisadas isoladamente. Na ótica da Teoria Baseada nos Recursos (TBR), o outsourcing surge como uma ferramenta importante que permite colmatar lacunas nos recursos e capacidades da organização. Na abordagem apresentada por Prahalad e Hamel (1990), o outsourcing é considerado exequível apenas nos recursos não essenciais para a organização.

A Teoria dos Custos de Transação e a Teoria da Agência apresentam vários pressupostos comuns. Ambas teorias defendem que as organizações devem evitar o outsourcing em atividades e processos de elevada incerteza, de elevado risco em relação ao fornecedor externo e em processos de difícil medição dos *outputs*, uma vez que, nestes casos, os custos do processo de outsourcing tendem a ser elevados. Enquanto a Teoria dos Custos de Transação realça a dimensão comportamental do oportunismo e da racionalidade limitada presente nas relações, a Teoria da Agência enfatiza o problema da seleção adversa e do risco moral. Por outro lado, a Teoria dos Custos de Transação realça as transações envolvidas neste processo, enquanto a Teoria da Agência tende a centrar a sua análise nos relacionamentos entre o principal e o agente no processo de outsourcing.

No próximo capítulo apresentamos as hipóteses de investigação que consideramos pertinentes testar e o método empírico usado para confirmar as hipóteses definidas.

## Capítulo 4 – Hipóteses e Metodologia

Como vimos no capítulo 2, o outsourcing parece ser importante para as organizações. Apesar de ser uma prática originária do setor privado, observámos que as organizações do setor público têm vindo, paulatinamente, a utilizar o outsourcing na gestão das suas atividades (Kakabadse e Kakabadse, 2002). A utilização do outsourcing neste setor é incentivada pela nova gestão pública que reitera a necessidade das organizações públicas adotarem técnicas de gestão privada para atingirem um nível de eficiência e de eficácia superior (Hood, 1991).

A nossa questão de investigação é a de tentar compreender como é conduzido o processo outsourcing em organizações do setor público e privado em Portugal e quais as diferenças na sua implementação. Desta forma, iremos testar cinco dimensões chave: as motivações para a adoção do outsourcing (hipótese 1); as atividades alvo de outsourcing (hipótese 2); o processo de seleção dos fornecedores externos (hipótese 3); o processo de elaboração do contrato de outsourcing (hipótese 4) e, por fim, os processos de monitorização e avaliação dos fornecedores externos (hipótese 5).

As hipóteses desta investigação derivam da teoria que foi sendo apresentada nos três primeiros capítulos deste trabalho. Como refere Cervo e Bervian (2002:86), as hipóteses são “suposições verosímeis” que devem ser testadas para determinar a sua validade. Assim, na secção seguinte, descrevemos as hipóteses deste estudo e apresentamos o método empírico utilizado para o teste das mesmas.

### 4.1 Hipóteses

A primeira dimensão que importa testar prende-se com as motivações que levam as organizações públicas e privadas a recorrer ao outsourcing. De acordo com Kakabadse e Kakabadse (2002), a decisão pelo outsourcing resulta da conjugação de vários fatores. Para Lacity e Hirschheim (1995), a maioria das motivações identificadas na literatura podem ser agrupadas em motivações económicas; tecnológicas, estratégicas e políticas.

A análise anterior demonstra que as organizações públicas operam com uma série de prioridades e objetivos diferentes das organizações privadas (Willcocks e Harrow, 1992; Pollit, 1993). Enquanto as organizações públicas têm como fim satisfazer várias necessidades coletivas (ex: segurança, saúde, educação), as organizações privadas têm como objetivo a maximização do lucro (Nutt, 2000; Boyne, 2002). Assim, é expectável que as motivações para a utilização do outsourcing sejam diferentes nestas organizações. No contexto do setor público, a literatura identifica a necessidade de aumentar a eficiência e eficácia dos serviços públicos, as pressões políticas e a falta de recursos internos para responder às crescentes exigências dos cidadãos como fatores centrais na decisão pelo outsourcing (Kakabadse e Kakabadse, 2002, Vilovsky, 2008). Do lado do setor privado, uma parte representativa da literatura defende que a dimensão

económica é preponderante na decisão pela utilização do outsourcing, uma vez que o objetivo primordial destas organizações é a maximização do lucro (Kakabadse e Kakabadse, 2002; Kremic *et al.*, 2006). O estudo realizado por Kakabadse e Kakabadse (2002) confirma estes pressupostos, revelando que as organizações privadas tendem a recorrer ao outsourcing para controlar custos. Tendo em conta este enquadramento a nossa primeira hipótese é a seguinte:

**Hipótese 1: As dimensões económicas são mais importantes para as organizações privadas do que para as organizações públicas no processo de decisão pelo outsourcing.**

Determinadas as motivações e definidos os objetivos para a utilização do outsourcing, a literatura sugere que a próxima fase deve compreender uma análise às atividades passíveis de outsourcing (Porter, 1998; Prahalad e Hamel, 1990). Esta é a segunda dimensão que pretendemos analisar nas organizações do setor público e privado.

A forte pressão concorrencial para melhorar o desempenho, a qualidade e a capacidade de resposta tem forçado as organizações a (re)examinarem as suas prioridades e atividades estratégicas (Kakabadse e Kakabadse, 2000). As perspetivas teóricas anteriormente apresentadas, defendem que as organizações devem centrar as suas prioridades nas competências e atividades nucleares e implementar o outsourcing nas atividades não essenciais (Prahalad e Hamel, 1990; Porter, 1998). Para estes autores, as atividades classificadas na cadeia de valor como não essenciais que, regra geral, são transversais a várias organizações são as atividades candidatas ao outsourcing. Assim, a literatura tende a defender que as atividades que conduzem a um desempenho superior, caracterizadas por serem difíceis de imitar, difíceis de substituir, não devem ser alvo de outsourcing (Prahalad e Hamel, 1990; Barthélemy, 2003).

Os dados apresentados no capítulo 2, revelam que o outsourcing no setor privado abrange maioritariamente funções e atividades de apoio à missão da organização, tais como: serviços de limpeza, manutenção, segurança, contabilidade, gestão de recursos humanos e tecnologias de informação (Kakabadse e Kakabadse, 2002; Harland *et al.*, 2005). No setor público esta tendência parece ser semelhante. De acordo com Blöndal (2005), as atividades dos serviços de suporte são as atividades que as organizações públicas colocam em regime de outsourcing. O mesmo autor verifica que esta é uma “prática comum a todos os países” (Blöndal, 2005:84). Tendo por base estes pressupostos, a segunda hipótese deste estudo é a seguinte:

**Hipótese 2: As organizações do setor público e privado utilizam o outsourcing maioritariamente em atividades não essenciais.**

A terceira dimensão que pretendemos analisar diz respeito ao processo de seleção do(s) fornecedor(es) externo(s). Tal como o nome indica, esta fase consiste em selecionar os fornecedores que serão responsáveis pela execução e desenvolvimento da atividade colocada em outsourcing. Para Vonderembse e Tracey (1999), esta dimensão é crucial, uma vez que a escolha errada de um fornecedor pode gerar efeitos nefastos para a organização. Assim sendo, as

organizações devem realizar uma triagem dos fornecedores que reúnem as capacidades e competências adequadas para a execução da atividade que se pretende colocar em outsourcing.

A literatura apresentada no capítulo 2 denota que as organizações públicas estão sujeitas a enquadramento legal restritivo e a um controlo político apertado (Boyne, 2002). Em contraposição, as organizações privadas parecem gozar de um grau de autonomia superior, uma vez que respondem perante uma base restrita de *stakeholders* e não estão sujeitas ao mesmo enquadramento legal que as organizações públicas (Nutt, 2000; Boyne, 2002). Burnes e Anastasiadis (2003) constatarem que estas diferenças se refletem no processo de seleção dos fornecedores externos. Em concreto, os autores verificam que as organizações públicas estão vinculadas, por força da lei, a selecionar os fornecedores externos através de um concurso público, sendo obrigadas a demonstrar o *value for money* perante uma base ampla de *stakeholders*. Por outro lado, as organizações privadas parecem dispor de flexibilidade legal para irem diretamente ao mercado e selecionar o fornecedor pretendido (Burnes e Anastasiadis, 2003). Tendo em conta os argumentos apresentados é expectável que se verifique a seguinte hipótese:

**Hipótese 3: No processo de seleção dos fornecedores externos, os aspetos legais têm um peso maior nas organizações públicas do que nas organizações privadas.**

Após a seleção do(s) fornecedor(es) externo(s), a dimensão seguinte é a elaboração do respetivo contrato. Para Barthélemy (2003), o contrato é a dimensão mais relevante numa relação de outsourcing, na medida que este documento estabelece as “regras do jogo”, ou seja, as cláusulas que irão regular o relacionamento entre a organização cliente (principal) e a organização externa (agente).

A análise precedente evidencia que existem vários problemas numa relação contratual de outsourcing (Williamson, 1985; Eisenhardt, 1989). Assim sendo, as organizações necessitam de conceber contratos suficientemente flexíveis para responderem a estes problemas e às constantes alterações do mercado (DiRomualdo e Gurbaxani, 1998). O contrato deve abordar todas as situações relevantes nomeadamente: os seus “termos e condições”; as “penalidades” por desempenho deficiente; o “calendário” relativo à implementação; as “condições de rescisão” do contrato; o “nível qualitativo” pretendido; o estabelecimento de “mecanismos de controlo e avaliação de desempenho”; e as “condições de pagamento” que determinam os prazos e os montantes a pagar ao fornecedor (Rothery e Robertson, 1995:225).

A literatura identifica diversos tipos de contratos que são baseados em diferentes modelos de fixação de preço e que ajudam a minimizar alguns dos problemas identificados pelas abordagens teóricas (DiRomualdo e Gurbaxani, 1998; Oliveira, 2002; Pereira *et al.*, 2009). De entre vários tipos de contratos, a literatura destaca o contrato baseado no modelo de “preço-fixo” e o contrato de “partilha de risco e recompensa” como os mais utilizados pelas organizações (Cannavino apud Varajão, 2001; McIvor, 2005; Power *et al.*, 2006). De acordo com Power *et al.*, (2006), os contratos de outsourcing nas organizações privadas tendem a ser concebidos com

base no modelo de “partilha de risco e recompensa”, onde o risco é partilhado entre a organização cliente (principal) e a organização fornecedora (agente). Neste contrato, o fornecedor é recompensado se apresentar um desempenho elevado e/ou penalizado se não cumprir os objetivos estipulados, estando o preço final do contrato dependente da ação do agente.

Do lado das organizações públicas, o contrato de “preço-fixo” parece ser o mais utilizado (Harris *et al.*, 1998). Neste tipo de contrato, o risco é transferido para o fornecedor (agente) que se encontra vinculado a prestar um determinado serviço por um preço previamente estipulado, ainda que no decorrer do contrato existam alterações que afetem o equilíbrio contratual. Para Burnes e Anastasiadis (2003), a opção por este tipo de contrato decorre da aversão ao risco por parte das organizações públicas e pela necessidade de se demonstrar o *value for money* perante os *stakeholders*.

Desta forma, é expectável verificar-se a seguinte hipótese:

**Hipótese 4: As organizações privadas utilizam preferencialmente o contrato de “partilha de risco e recompensa” nas relações de outsourcing, enquanto as organizações públicas utilizam sobretudo o contrato de “preço-fixo”.**

Por último, as organizações necessitam de criar mecanismos que permitam acompanhar e avaliar o desempenho dos fornecedores. Estudos empíricos revelam que as organizações tendem a sobrestimar os benefícios do outsourcing e, na maioria das vezes, não avaliam desempenho dos fornecedores externos (Lacity e Hirschheim, 1995; Mclvor, 2005). Para Gordon (2007), é crucial uma monitorização eficaz do processo para assegurar que os objetivos fixados estão a ser alcançados. Deste modo, a organização consegue identificar desvios e implementar, em conjunto com o prestador externo, ações corretivas.

No caso das organizações públicas, Domberger *et al.*, (1993) constata que estas organizações estão mais centradas nos *outputs* e não monitorizam de forma contínua os fornecedores externos. No que concerne à avaliação dos fornecedores, Walsh (1991) observa que, no setor público inglês, os fornecedores de outsourcing tendem a ser avaliados com base nas reclamações dos cidadãos, em pesquisas de opinião e através de inspeções. Do lado das organizações privadas, a literatura revela existir uma maior preocupação no acompanhamento e avaliação dos fornecedores (Talluri e Sarkis, 2002; Mclvor, 2005). De acordo com Ting e Cho (2008) e Humphreys *et al.*, (2003), estas organizações têm vindo a utilizar metodologias integradas de monitorização e de avaliação que lhes permitem fazer uma análise multidimensional do desempenho do fornecedor. Em concreto, os autores verificam uma tendência para a utilização de dimensões relacionadas com a qualidade do serviço, com aspetos sociais e ambientais no processo de avaliação dos fornecedores. Assim, a avaliação dos fornecedores deixa de ser baseada apenas nos *outputs*, ou seja, nos resultados, e passa a contemplar os *outcomes*, que procuram avaliar o impacto das atividades externalizadas na cadeia de valor e nos *stakeholders* destas organizações. Assim, é expectável que se verifiquem as seguintes hipóteses:



**Hipótese 5a: Existe uma maior monitorização dos fornecedores nas organizações privadas do que nas organizações públicas.**

**Hipótese 5b: As organizações privadas utilizam mais critérios para a avaliação dos fornecedores do que as organizações públicas.**

## **4.2 Metodologia**

Numa breve revisão a estudos que abordam o outsourcing, verificámos que não existe uma metodologia específica para a análise desta prática. Existem autores que optam por metodologias de natureza quantitativa (Rajabzadeh *et al.*, 2008), outros por metodologias qualitativas (Khalfan e Gough, 2002) e autores que utilizam a combinação das duas metodologias (Fan, 2000).

Com o intuito de explorar o outsourcing nos sistemas de informação e tecnologias de informação (SI/TI) no setor público e privado do Kuwait, Khalfan e Gough (2002), utilizaram a abordagem de estudo de caso para testarem as suas hipóteses de investigação. Para a recolha dos dados, os autores conjugaram a técnica de questionário com o método de entrevista, em particular por entrevistas semi-estruturadas aplicadas a 20 pessoas cuja função se encontrava diretamente relacionada com a prática de outsourcing. Na mesma linha, Rajabzadeh *et al.*, (2008), utilizaram o estudo de caso para responder a três questões de investigação:

- (1) “Quais são os fatores envolvidos no processo de outsourcing no Ministério da Economia e Finanças do Irão?”;
- (2) “Quais são as prioridades dos fatores envolvidos no processo de outsourcing?”
- (3) “Qual o modelo adequado para o processo de outsourcing no setor público?”

Como técnica de recolha de dados, os autores utilizaram apenas o questionário, distribuído por 50 gestores familiarizados com o outsourcing. O estudo de caso foi também o método preferido por Burnes e Anastasiadis (2003). Estes autores procuraram analisar o outsourcing em diferentes setores de atividade, nomeadamente através do estudo de uma empresa privada de seguros britânica e de uma das maiores forças policiais britânicas. Para a recolha de dados, os autores recorreram à técnica de entrevista.

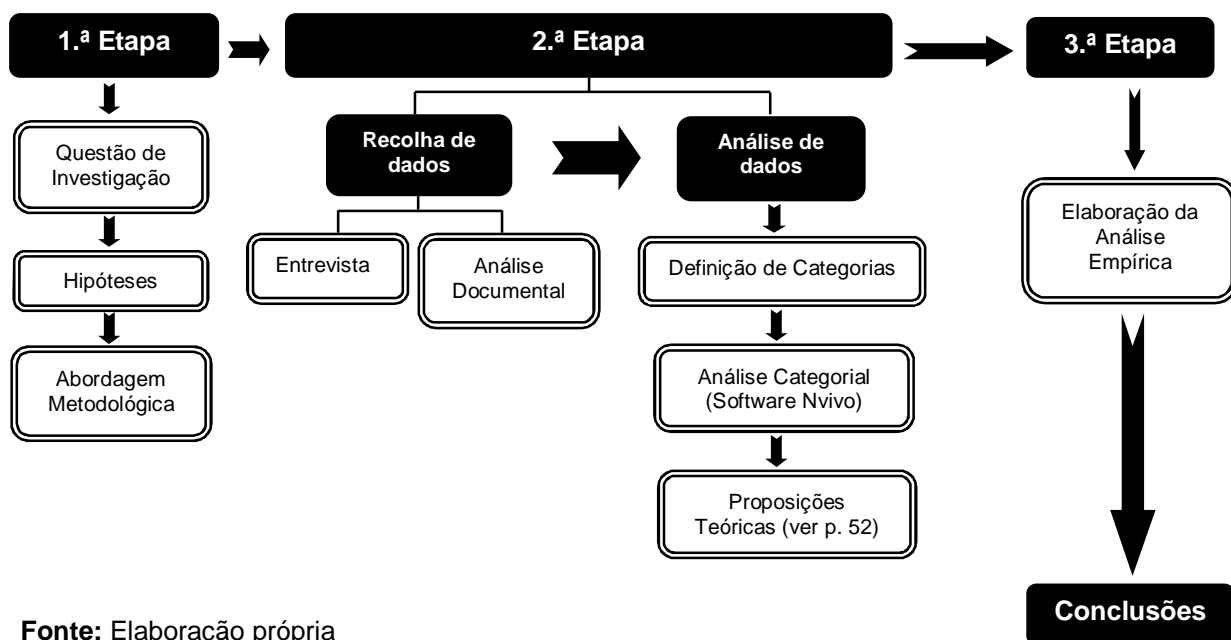
O estudo de caso é um método de investigação útil para as situações em que existe a necessidade de se analisar uma temática pouco explorada (Yin, 2007). No contexto nacional, a prática de outsourcing parece ser alvo de pouca análise empírica, tal como revela a nossa revisão bibliográfica. Através desta metodologia de investigação, é possível ter uma visão detalhada deste fenómeno, permitindo a exploração e compreensão dos processos que estão na base da implementação do outsourcing. Assim sendo, o estudo de caso foi a abordagem metodológica utilizada nesta dissertação para compreender e analisar os processos adstritos à problemática da

presente investigação. Para a recolha de dados, seleccionámos a técnica de entrevista em complementaridade com a análise documental.

Atendendo ao volume de dados resultantes da transcrição das entrevistas realizadas, houve a necessidade de se recorrer a um software que permitisse o armazenamento dos dados e que possibilitasse o respetivo tratamento da informação recolhida. Para este efeito, utilizámos o software de análise qualitativa QSR na versão NVivo 8, que é um dos softwares mais utilizados pelos investigadores na análise qualitativa. Este software permitiu ao investigador maior organização e transparência na gestão de dados, possibilitando a codificação personalizada de vários documentos, a criação de categorias e a identificação de padrões.

Conforme retrata a figura 7, o processo metodológico deste estudo foi desenvolvido segundo três etapas chave. Na primeira, formulámos a questão de investigação, que foi o fio condutor de toda a dissertação e as respetivas hipóteses que pretendemos testar. Após esta análise, seleccionámos o procedimento metodológico do estudo de caso, dadas as características do fenómeno que pretendemos investigar. A segunda teve como objetivo a recolha de dados e respetiva análise. Por fim, procedemos à apresentação da análise empírica e das conclusões mais relevantes deste estudo de caso. Nas secções seguintes descrevemos em pormenor o método utilizado, as técnicas de recolha, o processo de codificação dos dados e o processo de análise dos dados.

**Figura 7: Planeamento do processo metodológico**



**Fonte:** Elaboração própria

### 4.2.1 Estudo de Caso

De acordo com Yin (2007:32), o estudo de caso é uma “investigação empírica que investiga fenômenos contemporâneos dentro do contexto da vida real, especialmente quando os limites entre os fenômenos e o contexto não estão claramente definidos”. Segundo Yin (2007), o estudo de caso apresenta várias vantagens como método de investigação. Esta abordagem metodológica permite aos investigadores “explorar, descrever e compreender fenômenos complexos” (Yin, 2007:20). Permite ainda, a utilização de várias fontes de evidência e a triangulação de dados (Yin, 2007, Stake, 2007).

Atento a estas vantagens e à especificidade da nossa questão de investigação, optámos pela abordagem do estudo de caso em detrimento de outros métodos disponíveis. Não obstante, o estudo de caso, como outros métodos de investigação, apresenta limitações relativamente à sua utilização. De acordo com Yin (2007:29-30), as principais limitações do estudo de caso são as seguintes:

1. “Falta de rigor da pesquisa” - Esta limitação está relacionada com a questão da “fiabilidade” do estudo. No processo de recolha e análise dos dados, o investigador pode não ter a capacidade de efetuar todos os procedimentos metodológicos nem dispor de experiência que lhe permita evitar a recolha e análise de dados falaciosos e “visões tendenciosas” (Yin, 2007:29). Para atenuar os efeitos desta limitação, Yin (2007) considera essencial que o investigador apresente uma descrição detalhada e clara de todos os processos da investigação, para que outros investigadores possam repetir os mesmos procedimentos em contextos similares. Desta forma, pode ser reconhecida a fiabilidade, na medida que outros investigadores podem, através dos mesmos instrumentos metodológicos, obter resultados idênticos sobre o mesmo fenómeno.
2. “Fornecem pouca base para fazer uma generalização científica” - Esta crítica apontada ao estudo de caso deriva da dificuldade na generalização dos resultados do estudo, uma vez que o estudo de caso incide na análise de um caso único. De acordo com Yin (2007:29-30), “os estudos de caso (...) são generalizáveis a proposições teóricas, e não a populações ou universos”. Assim sendo, o objetivo do estudo de caso é “expandir e generalizar teorias (generalização analítica)” (Yin, 2007:30).
3. “Duração e subjetividade do investigador” - O estudo de caso é um procedimento complexo e longo. A aplicação deste método tende a ocupar muito tempo ao investigador. Por outro lado, Yin (2007) alerta para o grau de subjetividade que as inferências realizadas pelo investigador comportam. Como denota Yin (2007:57), “o estudo de caso envolve uma inferência toda a vez que um evento não pode ser diretamente observado”. Nestes casos, a inferência resulta da interpretação que o investigador faz sobre as evidências recolhidas. As inferências realizadas podem não corresponder à realidade do estudo, na medida que o investigador pode não conseguir, não ter a capacidade, ou não

ter tempo para recolher e analisar todas as variáveis envolvidas. Para minimizar as implicações destes problemas, no nosso estudo procurámos repetir o processo de codificação das entrevistas, para verificar se os resultados obtidos nas codificações eram consistentes entre si. O NVivo permite a análise de diferentes codificações efetuadas por diferentes utilizadores e a análise de codificações realizadas em diferentes espaços temporais. Neste sentido, através desta ferramenta, comparámos os resultados da primeira codificação, realizada em Novembro de 2011, com a codificação efetuada em Maio de 2012. Os resultados obtidos através do relatório do NVivo revelam que a média de concordância entre as codificações realizadas é de 99,1%, o que reforça a consistência dos dados codificados.

#### **4.2.1.1 Tipologia do Estudo de Caso**

O estudo de caso pode ser “exploratório”, “descritivo”; e “explicativo” (Yin, 2007:19). Segundo este autor, um estudo de caso é “exploratório” quando se procura explorar fenómenos pouco conhecidos e se pretende identificar novos factos para desenvolver hipóteses de investigação. Por outro lado, o estudo de caso é “descritivo” quando se pretende efetuar uma descrição detalhada de um fenómeno no seu contexto natural, em que o principal objetivo é revelar novos elementos sobre determinados fenómenos e situações. O estudo de caso é “explicativo” quando o objetivo do investigador é compreender as relações entre várias variáveis, ou seja, compreender como os fenómenos acontecem em função uns dos outros (Yin, 2007).

O investigador pode ainda optar por duas variações possíveis no estudo de caso: por um estudo de caso único ou por um estudo de caso múltiplo (Yin, 2007). No estudo de caso único, o investigador analisa um único caso. No estudo de caso múltiplo, o investigador estuda dois ou mais casos para posteriormente serem comparados e contrastados. Para Yin (2007), as evidências que resultam de múltiplos casos são mais sólidas. O mesmo autor aconselha os investigadores a optar por casos múltiplos, pois as conclusões analíticas de um caso múltiplo “serão mais contundentes do que aquelas que surgem apenas de um caso único” (Yin, 2007:76).

Face ao exposto, o estudo de caso desta dissertação tem enquadramento no estudo de caso exploratório, uma vez que procurámos investigar um fenómeno pouco analisado no contexto nacional, designadamente os processos que estão na base de implementação do outsourcing. Para este efeito, optámos por um estudo de caso múltiplo, tendo sido analisadas duas organizações portuguesas, uma do setor público e outra do setor privado.

#### 4.2.1.2 Seleção dos “Casos”

De acordo Yin (2007), o “caso” é uma unidade de análise. Este pode ser um indivíduo, um país, um grupo de pessoas ou uma organização. Segundo o mesmo autor, os casos devem ser definidos em função da questão inicial de investigação. Para Miles e Huberman (1994), os casos selecionados devem permitir responder às questões iniciais de investigação e fornecer dados para estabelecer pontos comparativos. Considerando que a nossa questão de investigação procura compreender a implementação do outsourcing em organizações públicas e privadas, escolhemos duas organizações portuguesas, uma pública e outra privada. Selecionámos as organizações com base no método “*most similar system design - (MSSD)*” preconizado por Faure (1994:310). Esta abordagem procura comparar casos semelhantes, acreditando que quanto mais semelhantes forem os casos, mais facilmente se encontrarão os fatores que ajudam a explicar as diferenças entre eles (Faure, 1994). Neste sentido, procurámos por organizações que estivessem familiarizadas com o outsourcing e que tivessem experiência na implementação desta prática nas suas atividades. Sendo o estudo de caso um processo moroso, optámos por selecionar as organizações dentro da área de residência do investigador (em Lisboa), de forma a reduzir tempo e despesas de deslocação. Esta localização é favorável, na medida que as organizações escolhidas têm as suas sedes nesta cidade.

No caso da organização privada, escolhemos uma organização a operar no setor bancário português. Os dados disponíveis revelam que o outsourcing é uma prática madura no setor bancário (Lacity e Hirschheim, 1995; Oliveira, 2002). Como referido anteriormente, 88% das organizações a operar no setor bancário e na área dos seguros utilizam o outsourcing em pelo menos uma função (Ernst & Young, 2008), o que justifica a escolha de uma organização deste setor. Importa referir, que foram submetidos, via e-mail, cinco pedidos de colaboração às cinco instituições bancárias com maior quota de mercado<sup>12</sup> a operar no setor financeiro português. Dos cinco pedidos enviados obtivemos uma resposta favorável.

Do lado do setor público, efetuámos uma breve pesquisa sobre organizações com experiência na implementação desta prática, uma vez que os dados anteriormente apresentados sugerem que esta prática encontra-se numa fase embrionária no setor público português. Em específico, consultámos o Portal Base dos contratos públicos e, através da pesquisa avançada disponível neste portal, realizámos uma pesquisa pelo tipo de contrato -“aquisição de serviços”- e delimitámos a pesquisa ao ano de 2011 e ao “local de execução”, nomeadamente ao distrito de Lisboa. Após esta análise, identificámos uma organização pública inserida no Ministério das Finanças que apresenta um volume de aquisição de serviços externos considerável. Neste sentido, foi enviado, por e-mail, o pedido de colaboração a esta organização, o qual foi aceite posteriormente pelo dirigente máximo da organização.

---

<sup>12</sup> As quotas de mercado são baseadas na informação divulgada pela Associação Portuguesa de Bancos.

A escolha de duas organizações líderes na área do outsourcing, devido à experiência que ambas têm neste processo, permitiu ao investigador compreender como organizações de setores de atividade diferentes implementam o outsourcing, que é o objeto central da nossa questão de investigação, possibilitando ainda a identificação das diferenças nos processos de implementação que compreendem esta prática. É de salientar, que uma das condições para a autorização do estudo de caso, imposta pelos dirigentes máximos, foi a garantia do anonimato das organizações e dos colaboradores entrevistados em particular. Face a esta imposição, ao longo da dissertação não foi revelado o nome das organizações. Assim sendo, as organizações são identificadas como “organização pública” e “organização privada”.

#### **4.2.2 Métodos de Recolha de Dados**

De acordo com Yin (2007), a fase de recolha de dados é crucial no processo de investigação. Para o mesmo autor, os investigadores necessitam de acautelar três princípios essenciais para a recolha de dados (2007:109):

1. Utilizar “várias fontes de evidências” - Yin (2007:125) recomenda que os investigadores utilizem múltiplas fontes para analisar o mesmo fenómeno. A utilização de várias fontes de evidências aumenta a solidez e a validade das inferências do investigador, uma vez que as conclusões do estudo são corroboradas através do processo de triangulação de dados de diferentes fontes.
2. Construir uma “base de dados para o estudo de caso” - O autor sugere que o investigador deve reunir e armazenar os dados recolhidos ao longo da investigação, numa base de dados. Esta base permite que o investigador organize e categorize a informação recolhida de fontes como a entrevista, questionários e análise documental (Yin, 2007:129).
3. Construir um “encadeamento de evidências” - Este princípio consiste na ligação entre as questões de investigação, os dados apurados e as conclusões chegadas, isto é, o investigador deve formar uma cadeia de evidências para que o leitor consiga seguir “a origem de qualquer evidência, indo das questões iniciais de pesquisa até as conclusões finais do estudo de caso” (Yin, 2007:133).

Existem várias técnicas para a recolha de dados: “documentação”; “registos e arquivos”; “inquéritos”; entrevistas”; “observação direta”; “observação participante” e “artefactos físicos” (Yin, 2007:109). Neste estudo seleccionámos a entrevista como principal método de recolha de dados. Yin (2007:116), defende que esta técnica é “uma das mais importantes fontes de informações para um estudo de caso”. Utilizámos também a análise documental como técnica complementar. Esta técnica permite “corroborar e valorizar as evidências” decorrentes das entrevistas realizadas (Yin, 2007:112). Nas próximas subsecções descrevemos as técnicas de recolha seleccionadas para esta investigação, apresentando as vantagens e limitações decorrentes da utilização das mesmas.

#### 4.2.2.1 Entrevista

A entrevista é um dos métodos mais utilizados em investigações que utilizam o estudo de caso como estratégia de investigação (Yin, 2007; Quivy e Campenhoudt, 1992). Segundo Cervo e Bervian (2002), os investigadores devem recorrer à técnica de entrevista quando os dados não estão disponíveis em fontes documentais e apenas podem ser obtidos através de determinados sujeitos. A entrevista permite ao investigador interagir diretamente com o sujeito de investigação e obter a informação desejada segundo as experiências e visões dos entrevistados. Na mesma linha Bogdan e Biklen (1994:134), definem a entrevista como “uma conversa intencional, geralmente entre duas pessoas, dirigida por uma das pessoas, com o objetivo de obter informações sobre a outra”. A entrevista é essencialmente “utilizada para recolher dados descritivos na linguagem do sujeito, permitindo ao investigador desenvolver uma ideia sobre a forma como o sujeito interpreta os aspetos do mundo” (Bogdan e Biklen, 1994:134).

Permite assim, aceder aos “significados que os sujeitos atribuem às coisas e situações, de acordo com os seus próprios quadros de referência, a sua linguagem e as suas categorias mentais” (Quivy e Campenhoudt, 1992:195). De acordo com Yin (2007:113) e Quivy e Campenhoudt (1992:195), as entrevistas têm os seguintes pontos fortes:

- Possibilitam que o investigador “enfoque diretamente o tópico do estudo de caso” (Yin, 2007:113);
- Permitem “inferências sobre as causas percecionadas” (Yin, 2007:113);
- Permitem ao investigador “recolher dados com um grau de profundidade superior” (Quivy e Campenhoudt, 1992:195).

No que respeita às limitações desta técnica, Yin (2007:113) identifica os seguintes pontos fracos:

- “Enviesamentos, devido a questões mal formuladas” (Yin, 2007:113);
- “Refletividade, o entrevistado oferece o que o entrevistador quer ouvir” (Yin, 2007:113);
- “Fiabilidade limitada, uma vez que são aplicadas a um número reduzido de sujeitos” (Quivy e Campenhoudt, 1992).

Quivy e Campenhoudt (1992) destacam três tipos de entrevistas que o investigador pode aplicar: (1) “entrevistas estruturadas”; (2) “entrevistas semi-estruturadas” e (3) “entrevistas não estruturadas”. Neste estudo optámos pela entrevista semi-estruturada, pois permite uma participação flexível do sujeito na entrevista. Este tipo de entrevista exige que o investigador elabore um guião com perguntas chaves, de forma a orientar o discurso dos entrevistados.

Neste sentido, foi elaborado um guião<sup>13</sup> para assegurar que todas as dimensões que se pretendem analisar são abordadas na entrevista. Para facilitar este processo, foram criadas categorias de análise principais, as quais têm um bloco de questões associadas que permitem obter informações relevantes para o teste das nossas hipóteses. O guião de entrevista foi estruturado de acordo com cinco categorias principais que permitiram ao investigador organizar e dividir as questões colocadas em grandes grupos temáticos.

A primeira categoria corresponde às “**motivações para o outsourcing**”. Através do leque de questões desta categoria, pretendemos identificar as motivações na organização pública e privada para a utilização do outsourcing. Em específico, procurámos identificar os fatores que levam estas organizações a recorrer ao outsourcing e compreender o peso que estes fatores têm no processo de decisão pelo outsourcing. A segunda categoria prende-se com as “**atividades colocadas em outsourcing**”. Esta categoria teve como objetivo identificar as atividades mais externalizadas nas organizações e compreender os critérios que a organização pública e privada deste estudo utilizavam para a seleção das atividades a colocar em outsourcing. A terceira categoria criada diz respeito à “**seleção dos fornecedores externos**”. O bloco de questões desta categoria permitiu, em primeiro lugar, compreender os processos de seleção dos fornecedores externos na organização pública e privada deste estudo e, em segundo lugar, possibilitou a identificação dos critérios que ambas organizações utilizavam para a seleção dos fornecedores externos. A quarta categoria agrupou as questões relacionadas com a conceção do “**contrato de outsourcing**”. Com esta categoria, procurámos compreender toda a operacionalização do processo de conceção do contrato de outsourcing na organização pública e privada em análise. Em específico, pretendemos analisar o modelo de fixação de preço, as cláusulas utilizadas neste tipo de contrato e os mecanismos utilizados para a resolução de situações de conflito. Por último, a quinta categoria visava compreender os processos de “**monitorização e de avaliação dos fornecedores externos**”. As questões deste grupo visaram obter informações sobre os mecanismos e sobre as estruturas disponíveis para a monitorização dos fornecedores externos, bem como obter informação acerca das dimensões de análise utilizadas, pela organização pública e privada, para a avaliação do desempenho dos fornecedores.

As entrevistas realizadas decorreram nas instalações das respetivas organizações, nos meses de Setembro e Outubro de 2011. As mesmas foram gravadas em formato áudio e posteriormente transcritas para formato Word. De referir, que a entrevista do EPriv 4 não foi gravada, uma vez que o entrevistado não concedeu autorização. Os entrevistados foram selecionados segundo o grau de familiaridade e envolvimento com o processo de outsourcing. Numa primeira fase, seleccionámos os responsáveis máximos das duas organizações, uma vez que o cargo que desempenham permite-lhes ter uma visão abrangente da implementação do processo de outsourcing. Posteriormente, solicitámos aos responsáveis que nos indicassem

---

<sup>13</sup>Ver Anexo I – Guião de Entrevista



outros sujeitos cuja função desempenhada na organização lhes permitia ter contacto direto com as fases do processo de outsourcing. Neste sentido, foram inquiridos um total de 8 sujeitos, conforme expressa o quadro 5. Para garantir o anonimato dos entrevistados, substituímos o nome dos inquiridos por códigos identificativos.

**Quadro 5: Estratificação da amostra**

Organização Pública	Função Desempenhada	Organização Privada	Função Desempenhada
EPub 1	Diretor-Geral	EPriv 1	Membro da Comissão Executiva
EPub 2	Chefe de Divisão da contratação pública	EPriv 2	Diretor de Serviços área de compras
EPub 3	Técnico Superior (com tarefas na tramitação dos procedimentos aquisitivos)	EPriv 3	Jurista
EPub 4	Técnico Superior (com tarefas relacionadas com a contratação e com a avaliação dos fornecedores externos)	EPriv 4	Gestor (com tarefas relacionadas com o acompanhamento dos fornecedores)

**Nota:** A letra E significa Entrevistado e as palavras Pub e Priv são utilizadas para distinguir os entrevistados da organização pública e privada respetivamente.

#### 4.2.2.1.1 Codificação dos Dados das Entrevistas

Após a transcrição das entrevistas, as mesmas foram inseridas no software NVivo para serem alvo de análise. Esta fase foi despoletada pelo processo de categorização, isto é, pela criação de categorias (nodes) na aplicação. Começámos por criar a categoria nuclear deste estudo que é o “outsourcing”, da qual dependem diretamente a categoria “organização pública” e a categoria “organização privada”.

A partir destas categorias gerais, criámos as categorias específicas identificadas no guião de entrevista e várias subcategorias (tree nodes), que foram agrupadas nas categorias principais. As categorias e subcategorias foram definidas com base na literatura<sup>14</sup>. De acordo com Flick (2005), a criação de categorias é crucial para a análise dos dados. Estas categorias, “derivadas frequentemente de modelos teóricos (...) são aplicadas ao material empírico, não necessariamente extraídas dele, embora sejam repetidamente confrontadas com ele e, se necessário, modificadas (Flick, 2005:193). Após a criação das categorias no NVivo, procedemos à codificação das entrevistas. As entrevistas foram segmentadas em várias unidades que foram, à medida do processo de codificação, sendo compartimentadas em diferentes categorias.

<sup>14</sup> Ver Anexo II – Categorias criadas no NVivo

Para a codificação da categoria **“motivações para o outsourcing”** tivemos em consideração os pressupostos do autor Lacity e Hirschheim (1995), isto é, na categoria “motivações económicas” incluímos todas as referências relacionadas com a redução de custos. As afirmações relacionadas com a falta de recursos, nomeadamente na área das tecnologias, e a necessidade de acesso a tecnologia codificámos como “motivações tecnológicas”. Por outro lado, codificámos como sendo “motivações estratégicas” as afirmações relacionadas com a focalização nas atividades essenciais, com a flexibilidade organizacional e com a qualidade do serviço. No que concerne às “motivações políticas”, efetuamos algumas adaptações à definição original de Lacity e Hirschheim (1995), nomeadamente no que se refere à organização pública. Em concreto, considerámos como referências a esta dimensão, as orientações da tutela no caso desta organização e as orientações do presidente do conselho de administração no caso da organização privada.

De acordo com Porter (1998) e Harland *et al.*, (2005), existem determinadas atividades que são tradicionalmente colocadas em regime de outsourcing pelas organizações. Em concreto, os autores identificam as seguintes atividades: atividades de limpeza; segurança; contabilidade; aquisição; recursos humanos; e tecnologias de informação. No processo de codificação da categoria **“atividades colocadas em outsourcing”**, criámos estas subcategorias e codificámos o número de referências que os entrevistados realizaram a estas atividades. De salientar, que no decorrer deste processo identificámos nos discursos dos entrevistados mais atividades colocadas em outsourcing do que as inicialmente criadas. Assim, à medida que surgiam novas atividades, fomos criando novas subcategorias no NVivo referentes a essas atividades.

Na codificação da categoria **“seleção dos fornecedores externos”**, procurámos identificar os critérios utilizados pelas organizações para a seleção dos fornecedores de outsourcing. Assim, seguimos as recomendações de Weber *et al.*, (1999) e, a montante, criámos os seguintes critérios (subcategorias): capacidade técnica; preço da proposta; reputação; e experiência do fornecedor. Na codificação dos discursos dos sujeitos, fomos identificando as unidades de texto que faziam referência a estes critérios. Relativamente ao **“contrato de outsourcing**, Power *et al.*, (2006), identificam os contratos de “preço-fixo”; os contratos de “partilha de risco e recompensa”; os contratos “baseados na sua utilidade”; e os contratos baseados no “tempo e material”, como os mais utilizados pelas organizações. Assim sendo, criámos estes contratos como subcategorias da categoria “contrato de outsourcing”. Por último, na análise da categoria **“monitorização e avaliação dos fornecedores externos”**, criámos as dimensões de avaliação (avaliação técnica; administrativa; social; ambiental) propostas por Humphreys *et al.*, (2003) e identificámos nos discursos dos entrevistados as referências efetuadas a essas dimensões.

#### **4.2.2.2 Análise Documental**

Como referido, recorremos também à análise documental como técnica complementar de investigação. Segundo Yin (2007:112), a análise documental é uma técnica de recolha de informação necessária para "corroborar e valorizar as evidências oriundas de outras fontes". A documentação facultada pelas organizações do estudo foi utilizada para complementar a informação obtida através das entrevistas realizadas. Os documentos recolhidos e analisados foram os seguintes: legislação referente à tramitação dos contratos públicos; notas de encomendas; cadernos de encargos; propostas das empresas; contratos de outsourcing; relatórios de avaliação dos fornecedores; manuais de procedimentos; balanços sociais; relatórios de sustentabilidade; e manuais de qualidade.

Os documentos analisados foram cruciais para a compreensão do objeto de estudo, permitindo-nos comparar e articular a informação com os dados recolhidos através das entrevistas. Todavia, alguns documentos que gostaríamos de consultar não foram disponibilizados por parte dos responsáveis das organizações. Foi alegado que o conteúdo dos mesmos continha aspetos confidenciais, pelo que o acesso ao mesmo estaria reservado às pessoas internas da organização. Assim, não foi possível aceder a todos os documentos que considerámos relevantes. Acresce informar, que foi autorizada a cópia de alguns documentos para análise do investigador. Por outro lado, alguns documentos (contratos de outsourcing, cadernos de encargos, propostas de empresas, relatórios internos) apenas puderam ser consultados no espaço físico das organizações.

#### **4.2.3 Análise dos dados**

Analisar os dados de um estudo de caso não é uma tarefa fácil (Yin, 2007). Para Yin (2007:137), "a análise dos dados consiste em examinar, categorizar, classificar em tabelas, testar (...) e recombina as evidências quantitativas e qualitativas para tratar as proposições iniciais de um estudo". O mesmo autor identifica três estratégias gerais que o investigador pode utilizar para a análise das evidências recolhidas, são elas: (1) "baseando-se em proposições teóricas"; (2) "baseando-se em explanações concorrentes" e (3) "desenvolvendo uma descrição do caso" (Yin, 2007:140-142).

A primeira estratégia visa analisar os dados tendo por base a teoria que permitiu a definição das hipóteses de investigação. Esta estratégia pressupõe a análise das evidências, através do estabelecimento de relações causais propostas pela teoria (Yin, 2007). A segunda estratégia procura definir e testar explicações concorrentes. Nesta abordagem, o investigador procura comparar os resultados obtidos com proposições teóricas diferentes. Esta estratégia é particularmente útil nos estudos que incluem hipóteses concorrentes. A última estratégia procura "desenvolver uma descrição do caso", de modo a organizar o estudo de caso e a identificar a

existência de padrões de relacionamento entre os dados recolhidos. Seja qual for a estratégia utilizada pelo investigador, Yin (2007) recomenda a utilização das seguintes técnicas analíticas:

- “Adequação ao padrão”: Através desta técnica são comparados os padrões empíricos encontrados no estudo com os padrões prognósticos derivados da teoria ou de outras evidências (Yin, 2007:145);
- “Construção da explanação”: Esta técnica é um tipo mais complexo de adequação ao padrão. “O objetivo é analisar os dados do estudo de caso construindo uma explanação sobre o caso” (Yin, 2007:149). Segundo o mesmo autor, esta técnica deve ser utilizada em estudos de caso múltiplos que procuram estabelecer relações de causa efeito entre os dados.
- “Análise de séries temporais”: Para Yin (2007), os investigadores devem optar por esta técnica se o objetivo de investigação for compreender como determinado fenómeno se modificou ao longo do tempo;
- “Modelos lógicos de programa”: Segundo Yin (2001:148), esta técnica “é uma combinação das técnicas de adequação ao padrão e de análise de séries temporais. O padrão que se está a procurar é o padrão-chave de causa-efeito entre variáveis independentes e dependentes”.

Esta dissertação não teve como objetivo apresentar explicações concorrentes sobre o outsourcing, nem desenvolver uma descrição detalhada deste fenómeno. O objetivo foi compreender como as organizações públicas e privadas implementam o outsourcing. Para este efeito, analisámos os resultados obtidos com base na teoria que levou à definição das hipóteses desta investigação. Esta estratégia analítica corresponde à estratégia geral, “baseando-se em proposições teóricas”, proposta por Yin (2007). No que concerne às técnicas específicas de análise, seleccionámos a técnica de “adequação ao padrão”, uma vez que procurámos confirmar as nossas hipóteses de investigação através dos padrões empíricos encontrados neste estudo. Como já salientado, o objetivo não era construir uma explanação sobre o outsourcing, nem compreender como o outsourcing se modificou ao longo do tempo, pelo que as técnicas de análise “construção da explanação”; “análise de séries temporais”; e “modelos lógicos de programa”, não se enquadraram nos objetivos da nossa investigação.

#### **4.3 Considerações Finais**

Neste capítulo apresentámos as nossas hipóteses de investigação. As hipóteses definidas derivam da teoria apresentada e visam confirmar cinco dimensões chave na implementação do outsourcing em organizações públicas e privadas, designadamente: (H1) as motivações que estão na base da decisão pelo outsourcing nas organizações públicas e privadas; (H2) o tipo de atividades que são colocadas em outsourcing; (H3) os aspetos que influenciam a seleção dos fornecedores; (H4) o tipo de contrato utilizado pelas organizações públicas e privadas; e (H5) as

estruturas e dimensões de análise utilizadas pelas organizações para monitorizarem e avaliarem os fornecedores externos.

Após a definição das hipóteses, justificámos o procedimento utilizado para o teste das hipóteses. A abordagem metodológica escolhida foi o estudo de caso. De acordo com a exposição precedente, esta metodologia permite ao investigador a compreensão de fenómenos pouco estudados, como é o caso do outsourcing no contexto nacional. Todavia, várias limitações são apontadas a esta abordagem, nomeadamente o grau de subjetividade envolvido nas interpretações do investigador. Para minimizar estes efeitos, utilizámos várias fontes de evidências (entrevistas e recolha documental) e recorremos a um software de análise qualitativa (NVivo), que nos permitiu efetuar a codificação de dados não estruturados e estabelecer comparações entre as categorias criadas. Concluído o processo de recolha e de codificação dos dados, no próximo capítulo apresentamos e analisamos os resultados empíricos desta investigação tendo em vista o teste das hipóteses definidas.

## Capítulo 5 – Análise Empírica dos Dados

Nos capítulos anteriores realizámos a revisão da literatura e, com base nessa revisão, apresentámos a nossa questão de investigação e as hipóteses desta dissertação. A questão central deste estudo procura compreender como as organizações públicas e privadas conduzem o processo de outsourcing e quais as diferenças na sua implementação. Neste capítulo, apresentamos uma análise comparativa dos processos de implementação do outsourcing na organização pública e privada deste estudo de caso, de modo a responder à questão central de investigação.

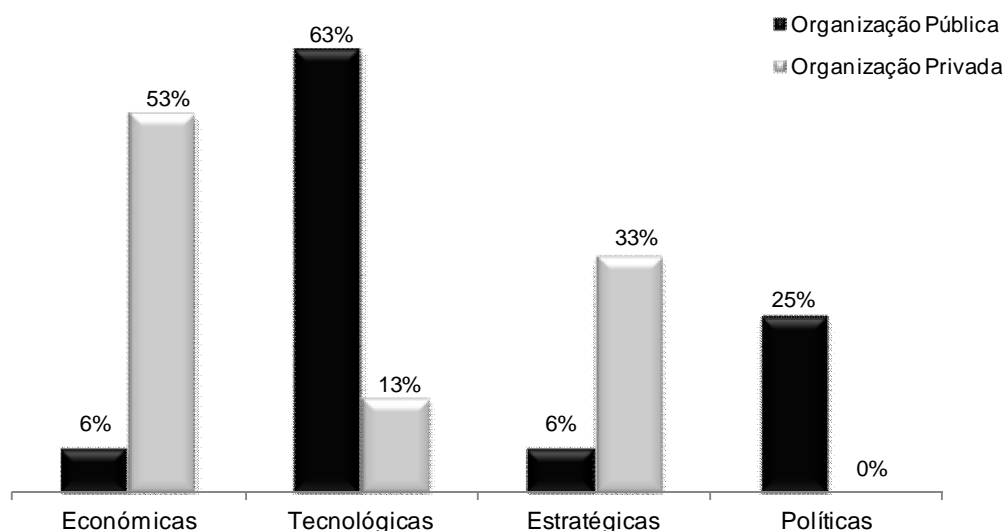
Procuramos também testar as nossas hipóteses de investigação, com base na análise dos resultados empíricos obtidos através da recolha documental e das entrevistas realizadas. Para o efeito, neste capítulo iremos analisar as motivações que estão na base da decisão pelo outsourcing; as atividades que são colocadas em outsourcing; os processos de seleção dos fornecedores externos; os processos de elaboração do contrato; e os processos de monitorização e de avaliação dos fornecedores externos.

### 5.1 Motivações para o Outsourcing

Nesta secção, serão apresentados os principais motivos que levaram a organização pública e privada a equacionar o outsourcing. A literatura referenciada sugere que as organizações públicas e privadas recorrem ao outsourcing por diferentes razões. Enquanto as organizações privadas procuram reduzir custos com o outsourcing, as organizações públicas procuram adquirir recursos não disponíveis internamente para responder às necessidades dos *stakeholders* (Kakabadse e Kakabadse, 2002; Kremic *et al.*, 2006). Tendo por base estes argumentos, a nossa primeira hipótese de investigação é a de que as dimensões económicas são mais importantes para as organizações do setor privado do que para as organizações do setor público no processo de decisão pelo outsourcing.

Como explicado no capítulo anterior, para o teste desta hipótese procedemos à criação de categorias e subcategorias com base na revisão da literatura. Segundo Lacity e Hirschheim (1995), as organizações recorrem ao outsourcing devido a várias motivações que podem ser categorizadas em motivações económicas, tecnológicas, estratégicas e políticas. Através das potencialidades do Nvivo, realizámos uma análise quantitativa ao número de referências efetuadas pelos sujeitos inquiridos às motivações económicas, tecnológicas, estratégicas e políticas. Após esta análise, foi possível a construção do gráfico 6, que representa as motivações que estão na base da decisão pelo outsourcing na organização pública e privada deste estudo de caso.

**Gráfico 6: Motivações para a utilização do outsourcing (%)**



Tal como defende a nossa primeira hipótese, a principal motivação para a utilização do outsourcing, por parte da organização pública, não tem por base a dimensão económica. Aliás, a dimensão económica e a dimensão estratégica foram as dimensões menos referenciadas para a utilização do outsourcing na organização pública. A codificação revela que os fatores tecnológicos (63%) são a principal força motora para a utilização do outsourcing na organização pública deste estudo. Na organização privada esta foi a terceira dimensão mais referenciada (13%). Quando questionados sobre os fatores que estavam na base para o recurso ao outsourcing, o EPub 1 e EPub 2 foram unânimes ao considerar a dimensão tecnológica como principal fator motivacional. Esta situação é exemplificada pelos seus discursos:

*“(...) procuramos, do ponto de vista tecnológico, ir buscar ao mercado as capacidades que internamente não temos. Portanto, estamos a falar de aspetos de natureza quantitativa, com a compensação das equidades das equipas internas e de natureza qualitativa, ou seja, incorporamos nos desenvolvimentos que estavam a ser feitos na altura e que hoje continuam a ser feitos dimensões de capacidade tecnológica que não existiam internamente. Gostaríamos de ter uma alternativa interna e não temos devido às restrições da Administração Pública quer de competitividade salarial nas áreas das Tecnologias de Informação e, sobretudo, das limitações de contratação de quadro, ou seja, se eu não posso contratar e tenho ainda assim a pressão de fazer as coisas não tenho outro remédio senão de ir ao mercado” (EPub 1).*

*“(...) o outsourcing tem vindo a crescer em paralelo, com cada vez mais atribuições e com menos técnicos especializados. Em determinada altura reduziu-se substancialmente os técnicos de informática que estavam em regime de avença. Alguns desses técnicos em regime de avença foram integrados nos*

*quadros do Estado, mas como nessa altura o mercado estava muito bom, na área de informática, a maioria deles optou por ir para o setor privado. Por isso, e ao longo dos anos, apesar dos inúmeros alertas que foram dados à tutela, nunca houve grande flexibilidade para contratar técnicos e especialistas de informática externamente. Por isto, eu considero a escassez de recursos internos e, por outro lado, a crescente e complexa evolução tecnológica, como fatores importantes para a adoção desta prática” (EPub 2).*

Através da análise documental ao balanço social desta organização, confirmámos as afirmações do EPub 1 e do EPub 2. Em concreto, o balanço social disponibilizado revela que, entre o período de 2005-2011, houve um decréscimo de efetivos com uma taxa de variação média negativa na ordem dos 6,1%. A maioria das saídas de efetivos, nos últimos cinco anos, teve incidência no grupo de informática, que engloba os técnicos e os especialistas de informática. Os dados deste documento revelam que o fluxo de saídas tem vindo a ser superior ao fluxo de entradas, fruto das restrições à contratação de recursos humanos na Administração Pública. Esta situação tem condicionado a renovação de trabalhadores, particularmente na área de informática. Neste sentido, a redução de recursos a par das crescentes solicitações no âmbito da informática, parecem justificar as referências efetuadas aos fatores tecnológicos pelos sujeitos da organização pública. Estes condicionantes têm potenciado a utilização do outsourcing nesta organização.

Do lado da organização privada, os dados analisados sugerem que a principal motivação para a utilização do outsourcing reside na dimensão económica, com 53% do total de referências codificadas. No decorrer da entrevista solicitámos aos sujeitos para ordenarem, por ordem de importância, os fatores que estavam na base da decisão pelo outsourcing. Desta forma, os sujeitos puderam ordenar os fatores de acordo com a seguinte escala: “Muito Importante”; “Importante”; “Pouco Importante”; “Nada Importante”; “NS/NR” (Não Sabe/Não Responde). Na organização privada todos os sujeitos consideraram que os fatores económicos são “muito importantes” na decisão pelo outsourcing. Em contraponto, os fatores económicos foram considerados “pouco importantes” pelos sujeitos da organização pública na decisão pelo outsourcing.

De acordo com o EPriv 4, “(...) o outsourcing permite-nos ajustar os nossos custos ao nível da nossa atividade, ou seja, nos casos das atividades que apresentam flutuações de trabalho conseguimos, através do outsourcing, acompanhar e ajustar a força de trabalho a essas flutuações (...)”. Para o EPriv 1, “(...) no mercado encontramos soluções altamente atrativas ao nível dos custos e da própria qualidade dos serviços (...)”. Assim, “(...) esta ferramenta de gestão permite-nos poupar dinheiro num contexto financeiro muito exigente” (EPriv 2). Na visão do EPriv 2, “(...) é preciso avaliar se é mais oneroso produzir determinadas atividades internamente ou se é mais barato proceder à externalização dessas atividades (...) só após esse exercício é que avançamos para o outsourcing (...)”.



Estes argumentos contrastam com os da organização pública. De acordo com EPub 1, “os fatores económicos não estão presentes na solução desta organização (...)”, afirmando mesmo que “(...) nós não conseguimos reduzir custos com a utilização do outsourcing”. O entrevistado EPub 2 afirma também que “(...) do ponto de vista financeiro a utilização do outsourcing é negativa (...) na medida que seria mais rentável se certas atividades fossem desenvolvidas in house”.

A segunda dimensão mais referenciada pelos sujeitos da organização pública foi a dimensão política. Na organização privada esta dimensão foi considerada pouco importante na decisão pelo outsourcing. De acordo com o EPub 1, “(...) não é escolha nossa identificar as atividades em que queríamos estar, aquelas que queríamos ser autónomos e aquelas que queríamos externalizar (...)”. O EPub 2 afirma que “(...) é o poder político que define o modelo de atuação e as orientações para externalizar ou internalizar surgem em cascata”. Ao contrário do que se verifica na organização privada, os objetivos estratégicos da organização pública são, em regra, determinados pela tutela, podendo a decisão pelo outsourcing ser condicionada pelas orientações emanadas superiormente.

Segundo o Epub 2, “(...) há muitos agentes<sup>15</sup> envolvidos no processo de outsourcing, logo a decisão pelo outsourcing compete em última instância à tutela, sendo esta organização influenciada pelos programas dos sucessivos governos”. Através da análise ao programa do XIX Governo Constitucional verificámos que, no âmbito da redução de custos do Estado, o governo determina que as organizações públicas só podem recorrer ao outsourcing “(...) mediante justificação objetiva da sua necessidade através da demonstração satisfatória de que os recursos próprios da administração não conseguem cumprir a tarefa” (pag. 18). Como salientado anteriormente, a organização pública parece não dispor de recursos internos suficientes para o cumprimento das tarefas, designadamente no âmbito da informática. Esta é a justificação “objetiva” apresentada pela organização que permite ultrapassar a condicionante imposta pelo Governo.

No caso da organização privada, a segunda dimensão mais referenciada foi a dimensão estratégica. Na organização pública, 3 dos 4 sujeitos inquiridos classificaram esta dimensão como “pouco importante” na decisão pelo outsourcing. Para o EPriv 1, “todas as atividades que não são do core business da empresa fazem muito mais sentido serem externalizadas (...) para que a empresa se possa focalizar nas funções que criam valor para os acionistas e para os clientes”. O EPriv 2 também reforça o argumento do EPriv 1, referindo que “(...) percebemos que tínhamos que nos focar nas nossas áreas de negócio e que havendo outras áreas de negócio que eram melhor desempenhadas por empresas externas escusávamos, por uma questão de competitividade e eficiência, estar a gastar recursos a produzir algo que em termos de qualidade e de preço já era oferecido por empresas de outsourcing”.

---

<sup>15</sup> Este sujeito referia-se às orientações do Secretário de Estado e do Ministro.

Na opinião do EPriv 2, “(...) *outsourcing tem que ser com escala. Se você externaliza uma atividade e depois essa atividade vem para dentro novamente fica mais cara de certeza (...)*”. Por isso, “*a estratégia de outsourcing desta organização passa em perceber em cada segmento, em cada filão o que é que pode ser externalizado com base em critérios de rentabilidade, ou seja, se atividade estiver a consumir muito dinheiro ou se a qualidade não estiver a corresponder às expectativas, estudamos a possibilidade de melhorar essa atividade externamente*” (EPriv 2).

A análise precedente revela que as motivações para a utilização do outsourcing são diferentes entre as organizações deste estudo. De facto, as motivações consideradas mais importantes na organização privada (fatores económicos e fatores estratégicos) são as que os sujeitos da organização pública consideraram como “pouco importantes” na decisão pelo outsourcing.

Na última década, a organização pública tem recorrido ao outsourcing para colmatar a sua deficiente capacidade tecnológica e a sua escassez de recursos internos “crónica”, devido ao rígido modelo de contratação de meios humanos e materiais em vigor no setor público, que impede a renovação de *skills* e de capital humano. Segundo Mutiangpili (2010:2), “a tecnologia e o conhecimento técnico são dois elementos que são muitas das vezes escassos em agências governamentais”, o que potencia a utilização do outsourcing. Os estudos de Lacity e Willcocks (1997) e Mutiangpili (2010) revelam que o setor público apresenta falta de *skills* na área das tecnologias de informação devido à fraca competitividade salarial. Também Khalfan e Gough (2002:214) denotam que “as organizações do setor público são pouco atrativas para os especialistas de informática”. Para Vilovsky (2008:341), esta situação acontece porque “o setor privado tende a pagar salários mais altos e, portanto, o setor público é incapaz de atrair pessoas especializadas” para áreas técnicas.

Tendo verificado que internamente não possuía os recursos e as capacidades necessárias para o cumprimento cabal da sua missão, a organização pública recorreu ao outsourcing para colmatar esta situação, como sugerem Cheon *et al.*, (1995). Na organização privada, existe a preocupação em avaliar internamente os custos de produção e os custos de transação e, mediante o resultado dessa análise, é que esta organização pondera o outsourcing, tal como aconselha a Teoria dos Custos de Transação. O modelo de contratação externa nesta organização parece ser mais racional do que o da organização pública, uma vez que antes de se proceder ao outsourcing é realizada uma análise custo/benefício. Na organização pública não encontramos indícios desta análise, parecendo existir uma gestão de curto-prazo que procura resolver os problemas à medida que vão surgindo.

Os fatores estratégicos parecem ser importantes na decisão pelo outsourcing na organização privada. Empiricamente, DiRomualdo e Gurbaxani (1998) observam que as organizações privadas encaram o outsourcing como uma ferramenta estratégica que facilita a reengenharia e reorganização de determinados processos internos, permitindo aumentar a

flexibilidade e eficiência organizacional. A dimensão estratégica é também enfatizada por Prahalad e Hamel (1990), defendendo que as organizações se devem centrar nas suas capacidades e atividades estratégicas e utilizar o outsourcing nas restantes atividades. Este pressuposto foi evidente nos discursos dos sujeitos da organização privada.

Em suma, os dados apresentados demonstram que as dimensões económicas são mais importantes para a organização privada do que para a organização pública, confirmando a nossa primeira hipótese. A intensa competitividade e concorrência que se verifica no setor bancário leva a que os gestores da organização privada aqui analisada considerem o outsourcing como uma ferramenta estratégica, que promete uma redução dos custos operacionais e que permite a focalização dos seus recursos nas atividades nucleares.

No caso da organização pública, os dados recolhidos demonstram que os fatores tecnológicos e os fatores políticos são os que têm maior peso no processo de decisão pelo outsourcing. No que se refere aos fatores tecnológicos, a análise precedente revelou que a evolução tecnológica, as restrições à contratação de recursos humanos, a dificuldade em atrair recursos humanos especializados na área de informática e o aumento das atribuições e competências no domínio dos sistemas de informação têm potenciado a utilização do outsourcing nesta organização. O peso atribuído aos fatores políticos pelos sujeitos pode ser justificado pela natureza do setor. Como refere Giauque (2003), a dimensão política é particularmente evidente no setor público, uma vez que é o poder político que determina os objetivos e as atividades que as organizações públicas devem prosseguir. Também Graham e Scarborough (1997) denotam que as organizações públicas são muitas das vezes obrigadas a prestar serviços, por força da lei, sem consideração dos aspetos económicos e estratégicos.

Este estudo de caso mostra ainda que não existe um único fator que influencia a decisão pelo outsourcing. Ambas organizações identificaram vários fatores motivacionais para a utilização do outsourcing, contudo, o grau de importância de cada um deles era diferente. Como argumenta McIvor (2005), as organizações são influenciadas por uma multiplicidade de fatores internos e externos que orientam e definem a abordagem que as mesmas têm em relação ao outsourcing.

## **5.2 Atividades Externalizadas**

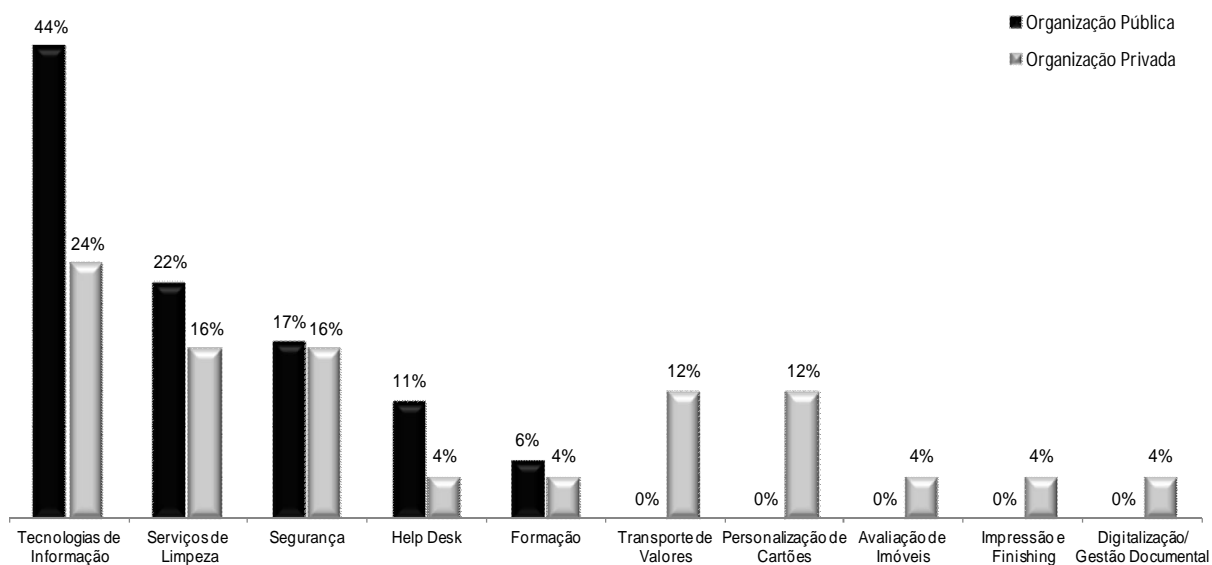
A literatura apresentada sugere que o outsourcing é exequível nas atividades que não são essenciais, ou seja, nas atividades consideradas de suporte para o cumprimento da missão da organização (Barthélemy, 2003) e nas atividades com um grau de especificidade e criticidade baixo (Lonsdale, 1999). Assim, nesta fase do processo é expectável encontrar semelhanças no tipo de atividades que as organizações públicas e privadas colocam em outsourcing. Em concreto, a nossa segunda hipótese defende que quer as organizações do setor público quer as do privado utilizam o outsourcing maioritariamente em atividades não essenciais.

Para testarmos esta hipótese, analisámos a missão específica de cada organização, bem como as atividades da cadeia de valor das organizações. Tendo por base as recomendações de Porter (1998) e Harland *et al.*, (2005), categorizámos como sendo atividades não essenciais as seguintes: serviços de higiene e limpeza, segurança, formação, help desk, gestão de recursos humanos e contabilidade, uma vez que estas atividades são identificadas como sendo de suporte organizacional nas cadeias de valor das organizações e não têm influência direta na missão das organizações.

Por outro lado, categorizámos como atividades essenciais as diretamente relacionadas com o negócio específico da organização. Tendo em conta a missão da organização privada e a sua cadeia de valor, classificámos como atividades essenciais as relacionadas com as operações de crédito, de cobrança, bem como as atividades comerciais da organização. Do lado da organização pública, as atividades classificadas como essenciais na sua cadeia de valor eram as seguintes: desenvolvimento informático; infraestruturas tecnológicas; e segurança informática. Apesar da literatura apresentada classificar as atividades de tecnologias de informação (TI) como não essenciais para as organizações, Cox *et al.*, (2011) revelam não existir um verdadeiro consenso relativamente à importância das TI para as organizações. Com efeito, as TI influenciam diversas áreas das organizações, o que realça a importância desta atividade na prestação dos serviços (Cox *et al.*, 2011). De referir, que no processo de codificação, as referências efetuadas as atividades “desenvolvimento informático; infraestruturas tecnológicas; e segurança informática” foram agrupadas na categoria “atividades de TI”.

No processo de recolha dos dados, inquirimos os sujeitos do estudo sobre as áreas e/ou atividades em que a sua organização utilizava o outsourcing. Através do NVivo codificámos o número de referências que os sujeitos efetuaram às atividades onde era implementado o outsourcing. O gráfico 7 representa o resultado dessa codificação:

**Gráfico 7: Atividades colocadas em outsourcing na organização pública e privada (%)**



No caso da organização privada, todos os inquiridos revelaram existir outsourcing apenas em atividades de suporte à organização. Quando questionados sobre o porquê de outsourcing nestas atividades, o EPriv 4 explicou que “(...) são atividades de menor valor acrescentado e que tendem a consumir muitos recursos”. Neste sentido, “(...) todas as atividades relacionadas com o back-office, ou seja, tudo o que esteja atrás dos balcões, procurámos rentabilizá-las através do outsourcing (...)” (EPriv 1). O EPriv 1 explica ainda que “as operações de crédito, de gestão de ativos, de capital de risco, que justificam a nossa existência no setor bancário, não externalizamos (...)”.

Para o EPriv 2, “(...) o mercado apresenta boas soluções no aprovisionamento total de diversas atividades transversais a todas as organizações, sejam elas públicas ou privadas (...)”. Assim sendo, “(...) ao nível das atividades de higiene e limpeza, formação, segurança, serviços de impressão e finishing, serviços de personalização de cartões, serviços de digitalização/gestão documental, entre muitas outras, não nos compensa estar a despende recursos financeiros e humanos pois através do mercado obtemos soluções rentáveis” (EPriv 1). Neste sentido, “(...) as atividades de pouca exigência foram as primeiras em que recorremos ao outsourcing porque o mercado apresentava alternativas interessantes que nos permitiram reduzir custos” (EPriv 2). De acordo com o EPriv 3, “a execução deste tipo de atividades é assegurada integralmente por um fornecedor externo (...)”. Nestes casos, a organização privada monitoriza apenas o desempenho da atividade não tendo intervenção na sua execução. Esta abordagem de outsourcing parece ter enquadramento no Business Process Outsourcing (BPO), que visa a externalização da totalidade de uma função de negócio que normalmente não faz parte do *core business* da organização.

Segundo os entrevistados da organização privada, o outsourcing começou por ser utilizado em atividades de baixo valor organizacional sem implicações diretas no negócio da organização. Tendo verificado que os custos de produção daquelas atividades eram superiores aos do mercado, a organização privada preferiu a produção dessas atividades segundo o mecanismo de mercado. Houve ainda o cuidado de se avaliar o grau de especialização e de criticidade das atividades que foram externalizadas, utilizando-se o outsourcing apenas em atividades standardizadas e não críticas para o processo de negócio da organização.

A principal evolução do outsourcing na organização privada verificou-se nos serviços de informática e nos serviços de transporte de valores. Nestas duas áreas, a organização privada optou por uma estratégia diferente da que vinha utilizando nas outras atividades. Como referido pelo Epriv 1, nestas atividades “optámos por utilizar a tipologia de outsourcing na modalidade de serviços partilhados”. Como explicado na secção 2.3 do capítulo 2, nesta abordagem, as atividades e/ou serviços passam a ser executados por outra organização que pertence ao mesmo grupo empresarial da organização cliente.

Relativamente à atividade de transporte de valores, a organização privada deste estudo de caso concluiu que era mais rentável partilhar essa atividade com outra organização do setor

bancário, uma vez que permitia reduzir custos devido às economias de escala geradas. Neste sentido, a organização privada, em conjunto com outra organização do mesmo setor, criaram uma empresa de segurança. Inicialmente esta empresa visava satisfazer somente as necessidades das duas organizações fundadoras. Todavia, desde 2002, esta empresa tem vindo a abranger diversas instituições bancárias e a apresentar novas soluções de serviços de outsourcing. O EPriv 1 considera que *“(...) os serviços partilhados permitem-nos criar economias de escala e partilhar o conhecimento adquirido (...)”*.

Nos serviços de informática a organização privada decidiu, à semelhança da anterior atividade, criar uma empresa dentro do grupo que fosse responsável pela gestão dos sistemas de informação. O EPriv 3 explica que *“(...) esta empresa recorre também a empresas de outsourcing mas, nestes casos, já não somos nós que contratualizamos diretamente com as empresas fornecedoras”*. Para o EPriv 1, *“(...) a rápida e complexa evolução tecnológica levou-nos, desde cedo, a considerar o outsourcing nesta atividade. Embora seja considerada uma atividade de suporte, é crítica para o normal funcionamento da nossa organização”*.

Como referido no início desta secção, ao contrário do que apurámos na organização privada, as atividades de TI estão contempladas na cadeia de valor da organização pública como atividades essenciais, devido ao grau de importância que estas atividades têm no cumprimento dos objetivos e da missão desta organização. Assim sendo, e tendo em conta a definição de Porter (1998)<sup>16</sup>, codificámos as atividades adstritas às TI como atividades essenciais na organização pública. A importância desta atividade já tinha sido realçada na hipótese anterior, onde os inquiridos da organização pública afirmaram que os fatores tecnológicos eram preponderantes na decisão pelo outsourcing. Tendo por base esta consideração, e os dados extraídos do NVivo, verificámos existir um volume considerável de outsourcing em atividades de TI (44,7%), portanto numa atividade considerada crucial pela organização pública.

De acordo com o EPub 1, *“(...) as atividades onde temos mais outsourcing são as relacionadas com o desenvolvimento e manutenção dos sistemas de informação e em algumas áreas de administração de sistemas e suporte de infraestruturas”*. Por outro lado, o EPub 3 revela também existir outsourcing *“(...) na segurança, limpeza e manutenção do edifício”*. As afirmações apresentadas indiciam existir outsourcing de forma continuada, sobretudo nas atividades de TI que, como referido, são atividades essenciais para a organização pública. À semelhança do que verificámos na organização privada, também a organização pública utiliza diferentes tipologias de outsourcing em diferentes atividades. Enquanto a organização privada optou por serviços partilhados nas atividades de TI, a organização pública optou pelo outsourcing seletivo nestas atividades. O EPub 1 explica que *“(...) aquilo que nós fazemos não é o outsourcing clássico no sentido de externalizar completamente uma função mediante um contrato de médio/longo prazo*

---

<sup>16</sup> Segundo Porter (1998), as atividades essenciais são aquelas que estão diretamente envolvidas na criação do produto ou serviço prestado ao cliente.

*orientado a resultados, mas sim a contratação sistemática de empresas para completar o esforço interno. Não se trata de externalizar integralmente funções e responsabilidades, trata-se sim de ir buscar ao mercado capacidades que são complementares às capacidades da organização, para esta poder cumprir a sua função”.*

A organização pública utiliza o outsourcing como meio complementar aos recursos e capacidades não disponíveis internamente, não externalizando todo o processo de execução das suas atividades. O Epub 2 revela que *“(...) é em função da carga de trabalho que vai ser necessária para cumprir os objetivos que selecionamos as atividades que serão reforçadas com outsourcing”*. O Epub 1 valida este pressuposto, afirmando que *“(...) no nosso caso o critério utilizado para a seleção das atividades é o critério da necessidade. Em função do plano de atividades e das exigências no domínio específico do desenvolvimento de sistemas de informação, daquilo que é o desenvolvimento de novos sistemas ou alterações aos existentes, por exemplo por alterações legais, por alterações tecnológicas, fazem-se evoluir os contratos em função dessas necessidades”*.

Além das atividades de TI, os inquiridos da organização pública afirmaram também recorrer ao outsourcing em atividades relacionadas com os serviços de limpeza (22%); segurança do edifício (17%); atividades do help desk (11%); e em atividades relacionadas com a formação profissional (6%). Através do balanço social da organização pública, verificámos que, em 2011, 81% do total de ações realizadas foram ministradas por entidades externas. De acordo com o balanço social da organização pública, *“a escassez de recursos internos e as características técnicas da organização, que se traduzem na necessidade de know-how especializado no âmbito da informática, justificam o volume de formação externa”* (Balanço Social, 2011).

Nas atividades de limpeza e segurança, o Epub 3 revela que são contratualizadas numa ótica de serviços partilhados. Assim, *“as atividades que são comuns nas organizações do ministério são feitas por uma unidade ministerial de compras (UMC) que é responsável pela contratação dos fornecedores responsáveis por estes serviços”* (Epub 3). De acordo com o Epub 2, *“(...) estas aquisições são desenvolvidas no âmbito dos acordos-quadro, que pré-qualificam os fornecedores para realizarem vendas de bens e serviços à Administração Pública”*. É depois ao abrigo destes acordos-quadro que a organização pública contratualiza os fornecedores externos responsáveis por estas atividades. Todavia, como refere o Epub 3, *“nestes casos nós não podemos selecionar um fornecedor discricionariamente. Temos que consultar os acordos-quadro e ver quais os fornecedores que lá estão inscritos”*.

O memorando de entendimento assinado, a 17 de maio de 2011, entre Portugal e a “Troika”, ou seja, entre o Banco Central Europeu, Fundo Monetário Internacional e União Europeia, que define os trâmites da ajuda financeira a Portugal, veio reforçar a utilização de serviços partilhados na Administração Pública. Em particular, o memorando incentiva a integração dos serviços partilhados em três grandes áreas (cfr. pag. 15):

*i. “Implementação integral da estratégia de serviços partilhados nas áreas dos recursos financeiros [1.ª área] (GeRFIP) e humanos (GeRHup) [2.ª área]”;*

*ii. “Racionalização da utilização das tecnologias de informação (TI) [3.ª área] na administração central, através da implementação de serviços partilhados e da redução do número de entidades TI em ministérios ou outras entidades públicas”.*

Na sequência desta orientação, desde o último trimestre de 2011, a organização pública, em conjunto com Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública (GERAP), está a implementar a plataforma de Gestão de Recursos Humanos em modo partilhado (GeRHuP), tendo como objetivo a normalização dos processos e das atividades relacionadas com a gestão de recursos humanos. Tendo em vista a concretização dos objetivos acima descritos foi aprovado, no dia 20 de julho de 2011, o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC) que veio, entre outras medidas, impor a utilização de serviços partilhados na Administração Pública. No caso específico do Ministério das Finanças, ministério onde se insere a organização pública deste estudo de caso, a nova lei orgânica do Ministério, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 117/2011, de 15 de dezembro, veio determinar que os serviços comuns ao ministério, nomeadamente no âmbito dos recursos humanos, financeiros e patrimoniais deviam transitar para a secretaria-geral do ministério numa ótica de serviços partilhados (*vide* artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 117/2011, de 15 de dezembro). Neste sentido, as atividades de suporte das organizações inseridas neste ministério passarão, até 30 de setembro de 2012, para a secretaria-geral, que será a entidade responsável pela execução destes serviços comuns. O objetivo central desta medida é libertar os organismos de tarefas e atividades padronizadas que podem ser executadas numa ótica de serviços partilhados.

Em suma, a análise anterior demonstra que a organização privada tende a externalizar as atividades que não têm implicação direta no seu negócio central, sendo portanto atividades consideradas não essenciais. Por outro lado, os dados recolhidos na organização pública sugerem que o outsourcing é utilizado quer em atividades não essenciais quer em atividades essenciais. Os sujeitos inquiridos revelam que o outsourcing é particularmente utilizado em atividades consideradas como essenciais para a organização. Esta situação contraria a nossa segunda hipótese, que defendia que o outsourcing tinha lugar maioritariamente em atividades não essenciais das organizações. Porém, este argumento é válido para a organização privada, onde o outsourcing versa apenas sobre atividades não essenciais.

Relativamente aos critérios de seleção das atividades a externalizar, verificámos não existir um padrão idêntico nas duas organizações deste estudo. Enquanto a organização privada seleciona as atividades em função do grau de especificidade, complexidade e pela importância da atividade para os seus clientes, tal como sustenta a Teoria dos Custos de Transação, a organização pública seleciona as atividades a externalizar com base no critério da necessidade, independentemente de se tratar de uma atividade essencial ou não essencial. O objetivo é



assegurar que os projetos são executados e que as necessidades dos cidadãos são satisfeitas. A organização pública encara o outsourcing como um complemento à sua função, sendo utilizado em atividades consideradas essenciais para o cumprimento da sua missão. Como defendem Cheon *et al.*, (1995), o outsourcing é uma ferramenta poderosa para preencher lacunas nos recursos não disponíveis nas organizações.

Por fim, os resultados apresentados indicam que as organizações estão a evoluir para uma nova abordagem de contratação externa. A organização privada demonstrou que inicialmente utilizava a tipologia do BPO, onde o fornecedor externo era responsável pela execução da totalidade de uma função de negócio. Por outro lado, a organização pública elegeu a tipologia de outsourcing seletivo como a mais adequada para o alcance dos seus objetivos, onde o fornecedor externo é contratado para executar algumas tarefas dentro da função de negócio. Não obstante, os dados sugerem que ambas as organizações têm evoluído para a utilização dos serviços partilhados devido aos desafios de eficiência e eficácia dos setores em que estão inseridas. Através desta abordagem, as atividades deixam de ser executadas pelas organizações, passando a ser desenvolvidas por uma empresa do mesmo grupo empresarial ou, no caso da organização pública, por uma organização estatal.

### **5.3 Seleção dos Fornecedores**

Esta fase do processo de outsourcing visa identificar o(s) fornecedor(es) que reúnem as melhores condições para executar a atividade que se pretende colocar em outsourcing. A literatura revelou existirem critérios tipicamente utilizados pelas organizações na seleção dos fornecedores, nomeadamente o preço da proposta; a experiência do fornecedor; a reputação do fornecedor; a qualidade do serviço; a capacidade técnica; o tempo de resposta; e a adequação das propostas em relação às necessidades pretendidas pela organização (De Boer *et al.*, 2001). Todavia, os critérios para a seleção dos fornecedores parecem estar dependentes do tipo de atividade que se pretende colocar em outsourcing, como denota Kannan e Tan (2003).

Os estudos apresentados por Burnes e Anastasiadis (2003) e McIvor (2005) sugerem que este processo é diferente nos setores público e privado. Os autores observam que as organizações públicas são influenciadas por restrições legais, enquanto as organizações privadas apresentam maior flexibilidade contratual e negocial no processo de seleção dos fornecedores. Assim sendo, é expectável que no processo de seleção dos fornecedores externos, os aspetos legais tenham um peso maior nas organizações públicas do que nas organizações privadas.

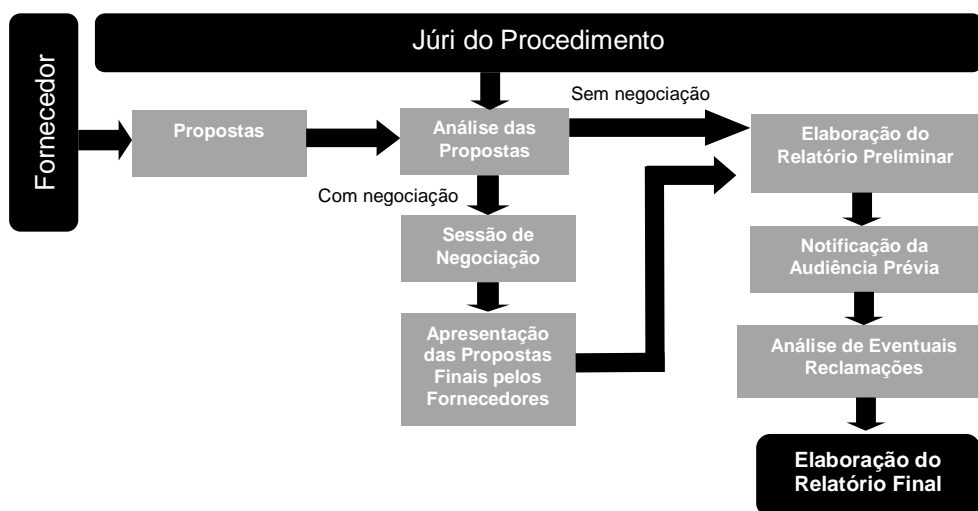
Para compreender como este processo é desenvolvido, iremos começar por apresentar de forma sintética o enquadramento legal que regula este procedimento. Através das entrevistas realizadas, constatámos que na organização pública os fornecedores externos são selecionados através dos procedimentos aquisitivos previstos no Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro. Este código contempla cinco tipos de

procedimentos: (1) o ajuste direto (pode ser normal ou simplificado); (2) o concurso público; (3) o concurso limitado por prévia qualificação; (4) o diálogo concorrencial; e o (5) procedimento de negociação (cfr. art.º 16.º).

De acordo com o art.º 18.º do CCP, as organizações públicas podem escolher livremente os procedimentos que querem utilizar, todavia, a escolha do procedimento estabelece o valor máximo da aquisição. Não obstante, a escolha do procedimento pode ser realizada em função dos critérios materiais (cfr. art.º 23.º). Estes critérios estão relacionados com a natureza específica dos bens e/ou serviços que se pretendem adquirir. Nesta situação excecional, o CCP não estabelece um teto para o valor máximo da aquisição, salvo nas exceções previstas no n.º 2 do art.º 24.º e nos n.ºs 1, alíneas a) e f), 3 e 7 do art.º 27.º do CCP, onde as organizações não podem ultrapassar os valores dos limiares comunitários<sup>17</sup>.

No procedimento de ajuste direto, a organização pública tem a prerrogativa de poder convidar diretamente um ou vários fornecedores à sua escolha a apresentar a proposta para o serviço e/ou atividade que se pretende externalizar, conforme estipula o art.º 112.º deste código. Nos casos em que a organização pública decide pelo convite a vários fornecedores, é obrigatoriamente constituído um júri que é responsável pelas fases consubstanciadas na figura abaixo:

**Figura 8: Processo de convite a várias entidades - ajuste direto**



**Fonte:** Adaptado do manual da qualidade da organização pública (2011:23)

O CCP determina algumas restrições na escolha dos fornecedores que se pretendem seleccionar através do procedimento de ajuste direto. No caso do ajuste direto normal, *“não podem ser convidadas a apresentar propostas entidades às quais a entidade adjudicante já tenha*

<sup>17</sup> De acordo com o Instituto da Construção e do Imobiliário (InCI), entidade responsável pelo portal dos contratos públicos, “os limiares comunitários são os valores a partir dos quais é obrigatório publicar no Jornal Oficial da União Europeia os anúncios de concurso para a celebração de contratos de empreitada de obras públicas, contratos públicos de fornecimento e contratos públicos de serviços”.

*adjudicado, no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores, na sequência de ajuste direto, (...) cujo objeto seja constituído por prestações do mesmo tipo ou idênticas às do contrato a celebrar, e cujo preço contratual acumulado seja igual ou superior, a 75.000 €”* (cfr. n.º 2 do art.º 113.º do CCP). No regime simplificado de ajuste direto, a adjudicação pode ser realizada sobre uma fatura apresentada pelo fornecedor, não sendo necessário a celebração de contrato. Esta modalidade só pode ser utilizada se o valor da fatura não ultrapassar os 5.000 €, conforme determina o n.º 1 do art.º 128.º.

Relativamente ao procedimento por concurso público (art.º 130.º), este é publicado no Diário da República. Conforme o nome indica, este procedimento pressupõe a abertura de um concurso para a seleção dos fornecedores externos. À semelhança do procedimento de ajuste direto com convite a várias entidades, neste é também constituído um júri responsável pela análise e avaliação das propostas, elaboração do relatório preliminar, realização da audiência prévia, negociações quando previstas no programa de concurso e elaboração do relatório final. No caso do concurso limitado por prévia qualificação (art.º 162.º) existe, *ex ante*, uma fase de qualificação dos candidatos, onde se seleciona os candidatos com as características específicas para o serviço que se pretende externalizar. Após esta triagem, só os candidatos selecionados é que podem apresentar propostas ao júri do concurso. Nestes procedimentos o CCP também estabelece limites máximos dos valores dos contratos. Contudo, se o anúncio do concurso tiver sido publicitado no jornal oficial da União Europeia, o CCP não impõe qualquer limite para a celebração dos contratos.

No que concerne ao procedimento por diálogo concorrencial, o n.º 1 do art.º 30.º do CCP dispõe que este só pode ser escolhido *“(...) quando o contrato a celebrar, qualquer que seja o seu objeto, seja particularmente complexo, impossibilitando a adoção do concurso público ou do concurso limitado por prévia qualificação”*. Este procedimento é adotado em função do critério material. À semelhança do anterior, o procedimento de negociação é também adotado em função de critérios materiais previstos no art.º 29.º do CCP.

O CCP define ainda a operacionalização destes procedimentos, determinando que as organizações públicas devem utilizar plataformas eletrónicas de suporte aos procedimentos de contratação pública (cfr. o n.º 2 do art.º 4.º do CCP, em articulação com a Portaria n.º 701-G/2008, de 29 de junho). Através destas plataformas, os processos de suporte aos procedimentos são desmaterializados, promovendo-se a transparência de todo o procedimento e a *accountability* das partes envolvidas. A informação submetida nas plataformas eletrónicas é posteriormente carregada no Portal dos Contratos Públicos (<http://www.base.gov.pt>), materializado pelo n.º 1 do art.º 4.º do CCP. Este portal, denominado de “Portal Base”, tem como função aglutinar toda a informação sobre a contratação pública.

Relativamente aos critérios para a adjudicação das propostas dos fornecedores, nos casos em que existe mais do que uma proposta, o CCP determina a utilização de dois critérios

gerais, nomeadamente: “o critério do mais baixo preço” e “o critério da proposta economicamente mais vantajosa” (cfr. art.º 74.º e art.º 75.º). Neste âmbito, o CCP delibera que os fornecedores só podem ser selecionados se os “documentos de habilitação” estiverem conformes (cfr. art.º 81.º do CCP). Estes documentos visam atestar a idoneidade legal dos fornecedores. Em específico, os fornecedores são obrigados a enviar para a organização pública o registo comercial; uma declaração de não dívidas à segurança social e ao fisco; o certificado de registo criminal; entre outros documentos considerados relevantes. Só após a validação destes aspetos legais é que a organização pública pode selecionar o fornecedor externo. Conforme explica o EPub 3, *“os documentos de habilitação são imprescindíveis para a averiguação da aptidão do fornecedor. Se os documentos não estiverem conformes não podemos adjudicar a proposta do fornecedor”*.

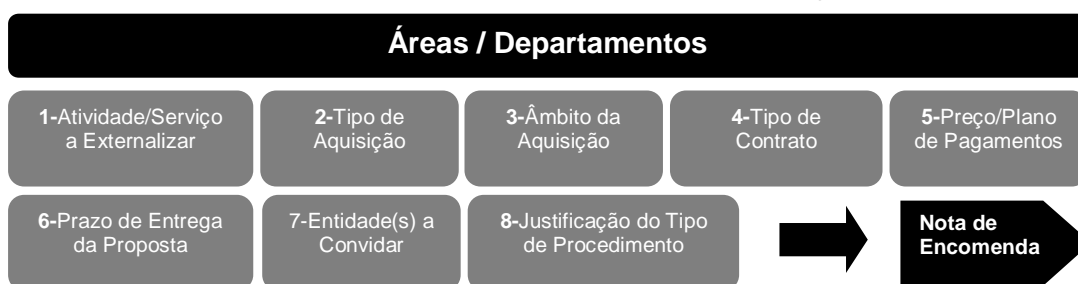
Por sua vez, na organização privada, o processo de seleção não é definido por normativos legais. Contudo, esta organização dispõe de regulamentos, nomeadamente de um código de conduta interno, que contempla vários princípios que os *stakeholders* têm que respeitar nas relações contratuais. No caso específico dos fornecedores externos, estes são obrigados a respeitar vários princípios como por exemplo: princípio da imparcialidade; transparência; qualidade; e respeito pelas condições de higiene e segurança no trabalho.

De acordo com os sujeitos entrevistados, os procedimentos aquisitivos utilizados na organização pública são o concurso público e o ajuste direto, este último numa percentagem elevada. De acordo com o EPub 1, *“(...) os concursos públicos são utilizados pontualmente e apenas para aquisições que envolvem montantes muito elevados (...)”*. O EPub 2 explica que *“o concurso público é um processo moroso e burocrático que não responde de imediato às nossas necessidades sistemáticas de outsourcing”*. O EPub 3 argumenta que *“(...) por vezes os serviços a contratar resultam de imposições legais, como por exemplo de alterações previstas no Orçamento do Estado, cujo teor não se pode saber antecipadamente e que têm de ser implementadas com relativa urgência. Através do concurso público não conseguiríamos, em tempo útil, contratar os serviços externos necessários para realizar as alterações impostas”*.

A necessidade recorrente de outsourcing e a inflexibilidade dos concursos públicos leva a que a organização pública selecione os seus fornecedores através do ajuste direto. Conforme estima o EPub 3, *“(...) cerca de 80% dos processos de outsourcing [na organização pública] são efetuados por ajuste direto, porque é o procedimento mais flexível e mais célere para contratações frequentes”*. Os entrevistados consideraram que o ajuste direto é o procedimento que melhor se enquadra às necessidades da organização, pois permite que se escolha livremente o fornecedor com que se pretende colaborar. Através deste procedimento a organização pública tende a dirigir o convite a uma única entidade. Esta situação permite que a organização selecione o fornecedor desejado. Em contraponto, esta situação veda a possibilidade de negociação uma vez que, nos termos do CCP, só há negociação nos casos em que existam mais do que uma proposta.

No procedimento de ajuste direto, o processo de seleção dos fornecedores é despoletado pelas áreas através do preenchimento de um “modelo tipo” denominado de “nota de encomenda”. Na organização privada, o processo de seleção dos fornecedores é também iniciado pelas áreas, em particular pelo gestor técnico da área que propõe a implementação do outsourcing. Segundo o EPriv 1, o gestor técnico “(...) define a necessidade e agrega a procura das várias empresas para a execução da atividade a externalizar”. É também o responsável pelo levantamento dos requisitos e dos níveis de serviço (SLA's<sup>18</sup>). Na nota de encomenda, as áreas da organização pública fundamentam o “porquê” da necessidade de se recorrer ao outsourcing e o(s) fornecedor(es) que devem ser convidados a apresentar propostas. A nota de encomenda compreende os seguintes campos:

**Figura 9: Estrutura do modelo da nota de encomenda - organização pública**



**Fonte:** Elaboração própria

A partir da figura 9, extraímos que as áreas da organização pública começam por identificar o serviço e/ou atividade que pretendem externalizar e vão descrevendo em detalhe o tipo de aquisição pretendida. É nesta minuta que as áreas identificam o(s) fornecedor(es) que devem ser convidados a apresentar as proposta. A área pode indicar apenas um fornecedor para a execução da atividade a externalizar. Nestas situações, os responsáveis são obrigados a fundamentar a decisão pela escolha de convite a um único fornecedor.

Após o levantamento das necessidades e da identificação de possíveis empresas que constituem uma solução para a externalização, quer a área da organização pública quer a área da organização privada, submetem as propostas de outsourcing para determinadas unidades orgânicas responsáveis pelos procedimentos de contratação externa. No caso da organização pública, a proposta é enviada para a Divisão de Contratação Pública (DCP) onde é efetuada a validação prévia dos pressupostos legais explanados na nota de encomenda. Do lado da organização privada, a proposta é submetida para a unidade especializada de negociação de compras (UENC), unidade responsável pelos processos de consulta e de negociação das

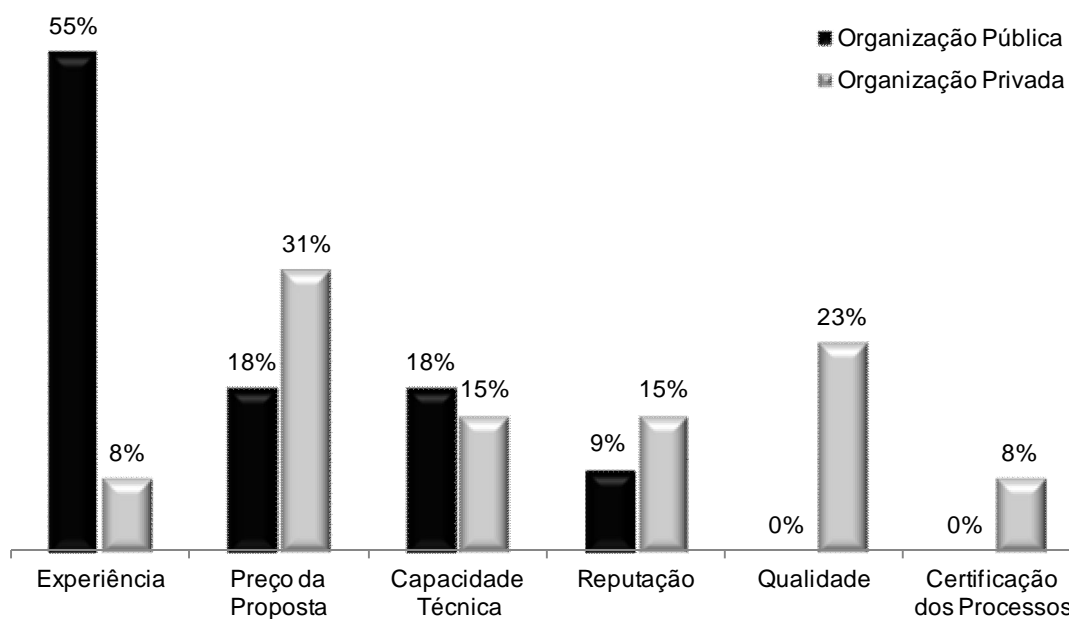
<sup>18</sup>O Service Level Agreement (SLA), diz respeito aos requisitos mínimos para o desempenho e qualidade da prestação de um serviço. O acordo do nível de serviço define as expectativas de cada uma das partes relativamente à execução do objeto contratual. Nele encontramos a descrição dos bens ou serviços, os objetivos que deverão ser atingidos, as penalidades em caso de falha dos objetivos previstos, ou os incentivos nos casos em que as metas estipuladas sejam superadas (Varajão, 2001).

aquisições do grupo da instituição financeira. Realizada a validação técnico-legal, as propostas são submetidas aos responsáveis máximos das organizações para aprovação.

Obtido o consentimento dos responsáveis máximos a DCP, na organização pública, e a UENC, na organização privada, começam por elaborar as peças do procedimento, designadamente o caderno de encargos, que define o serviço que as organizações pretendem adquirir. De acordo com o EPriv 3, *“o caderno de encargos explica, ao detalhe, os níveis de serviço que se esperam, bem como as penalizações e bonificações decorrentes do desempenho do fornecedor. Todos os serviços pretendidos encontram-se bem definidos e com métricas de desempenho associadas a cada um deles. Desta forma, o fornecedor conhece as “regras do jogo” e os resultados que se esperam da sua parte”*. O EPriv 4 explica ainda que, *“(…) para simplificar o processo posterior de análise e comparação de propostas dos vários fornecedores a consultar, elaboramos igualmente uma matriz de cotação que é facultada juntamente com o caderno de encargos”*.

No que concerne aos critérios utilizados para a seleção dos fornecedores, verificámos não existir um padrão idêntico nas duas organizações. O gráfico 8 expressa a percentagem de referências efetuadas aos critérios de seleção utilizados:

**Gráfico 8: Critérios utilizados na seleção dos fornecedores**



De acordo com os testemunhos dos entrevistados da organização pública, o critério mais importante para a seleção dos fornecedores é a experiência, em particular a experiência do fornecedor em anteriores projetos na organização. O EPub 4 explica que *“(…) existe uma tentativa de se continuar a colaborar com o fornecedor que já se teve uma experiência positiva, daí que haja vários fornecedores que colaboramos há muito tempo”*. O EPub 1 confirma esta situação, afirmando que *“temos tido relações razoavelmente estáveis ao longo de bastante tempo e para*

*isso conta, por exemplo, um conhecimento cada vez mais profundo daquilo que são as nossas necessidades e do conhecimento do nosso negócio, que se vai aprofundando ao longo do tempo de colaboração (...)*. Para além do critério da “experiência” dos fornecedores em anteriores projetos, os entrevistados da organização pública referiram também ter em conta o “preço da proposta”; a “capacidade técnica”; e a “reputação” do fornecedor no mercado. Por sua vez, os critérios mais referenciados na organização privada foram o “preço da proposta” (31%) e a “qualidade” (23%). Os entrevistados afirmaram também que a “reputação”; a “experiência”; a “capacidade técnica”; e a “certificação dos processos de produção do fornecedor” ao nível ambiental e social, são critérios presentes na escolha do fornecedor externo. O EPriv 3 explica que *“(...) a maioria das decisões de seleção dos fornecedores envolve múltiplos critérios de análise, mas enfatizamos sobretudo a relação preço/qualidade (...)”*.

Ao contrário da organização pública, que tende a consultar um único fornecedor, a organização privada procura consultar vários fornecedores no mercado. A consulta de vários fornecedores incentiva a concorrência e permite que a organização privada possa negociar os atributos das propostas com os fornecedores. A consulta ao mercado na organização privada é efetuada através de um portal próprio denominado de “Portal dos Fornecedores”. Este portal é semelhante ao portal que a organização pública tem que utilizar para a operacionalização dos procedimentos de contratação pública. Segundo o EPriv 1, *“(...) desde 2007, que o Portal de Fornecedores tem sido o meio de comunicação regular com este grupo de stakeholders”*.

O EPriv 2 explica que *“(...) num ambiente de mudança constante à escala do mercado nacional e global, é necessário estarmos aptos a identificar, de forma rápida e eficaz, as melhores fontes de fornecimento e os melhores produtos e serviços disponíveis no mercado para responder às necessidades específicas dos nossos clientes”*. Foi neste sentido, que a organização privada criou o Portal de Fornecedores. Para o EPriv 1, este portal *“permite, por iniciativa dos fornecedores e através do seu registo e certificação, a obtenção de informação relevante para o processo de consulta e posterior negociação. Promove ainda o contacto e diálogo, potenciando a apresentação mais rápida e objetiva de novos produtos e soluções por parte dos fornecedores junto do grupo”*. Para os entrevistados, este portal constitui um repositório muito importante, pois agrega numa base os dados de atuais e potenciais fornecedores. O portal agiliza o processo de outsourcing e facilita a análise dos requisitos técnicos dos fornecedores a consultar.

Por regra, a consulta ao mercado tem início no portal dos fornecedores, uma vez que vários fornecedores já se encontram credenciados no portal. Desta forma, a organização privada já dispõe dos dados relevantes da empresa (ex: historial da atividade da empresa, capacidade técnica, financeira e operacional). Todavia, e em casos específicos, podem não existir na base de dados do portal fornecedores adequados para a ação de outsourcing. Nestes casos, a organização privada tem a discricionariedade de escolher a forma mais adequada para consultar o mercado. Segundo o EPriv 4, *“(...) nos casos em que não temos fornecedores com o perfil desejado na base do portal, efetuamos uma pesquisa interna de mercado e após a identificação*

*dos fornecedores adequados, convidamo-los diretamente a apresentar as propostas*". Através do portal, a organização privada publicita o serviço e/ou atividade que pretende externalizar e os fornecedores que estão certificados no portal podem submeter as suas propostas. O portal permite ainda a inscrição de novos fornecedores que queiram apresentar propostas para o serviço e/ou atividade que se pretende colocar em outsourcing.

Como referido no início desta secção, o CCP também impõe às organizações públicas a utilização de plataformas eletrónicas para a operacionalização dos procedimentos de contratação pública. Todavia, o EPub 2 revela que "(...) o convite e o caderno de encargos é enviado por e-mail ao fornecedor (...)". Segundo o EPub 3, "(...) utilizamos a plataforma eletrónica vortalGOV<sup>19</sup> nos procedimentos de concurso público e nos ajustes diretos com convite a vários fornecedores". Através destas afirmações constatamos que a organização pública não utiliza as plataformas eletrónicas nos ajustes diretos com convite a uma única entidade, contrariando o disposto no art.º 4.º do CCP.

O processo de negociação das propostas com os fornecedores é diferente nestas organizações. No caso da organização pública, verificámos que só existe negociação se a entidade convidar vários fornecedores a apresentar propostas. Nestes casos, a negociação das propostas é conduzida por um júri. Do lado da organização privada, o processo de negociação das propostas é levado a cabo pela UENC em articulação com a área que solicitou a consulta ao mercado. Nestas situações, o gestor técnico da área procede à avaliação técnica das propostas e identifica as organizações que reúnem as especificações mínimas para transitar para a fase da negociação comercial. Após a triagem técnica, a negociação comercial é conduzida pela UENC, que é responsável pela negociação do preço da proposta junto dos fornecedores.

Segundo o EPriv 2, *"as propostas, sempre que possível, são avaliadas na perspetiva do custo total de posse"*. Esta avaliação do custo total de posse permite que a organização privada consiga uma estimativa financeira real do investimento em outsourcing, uma vez que esta técnica contempla os custos diretos e indiretos que estão associados ao ciclo de vida do bem e/ou serviço que será externalizado (Ellram, 1995). Esta técnica deriva dos pressupostos defendidos na Teoria dos Custos de Transação anteriormente apresentada. De acordo com Ellram (1995:6), "os custos de transação podem variar significativamente entre fornecedores, podendo ser um fator de decisão importante" na seleção dos parceiros de outsourcing. Na organização pública, o júri analisa as propostas tendo por base os critérios estabelecidos pelo art.º 70.º do CCP. Após esta análise, a adjudicação é feita segundo o critério do mais baixo preço ou segundo o critério da proposta economicamente mais vantajosa, como explicado anteriormente.

---

<sup>19</sup> "A plataforma vortalGOV integra por via eletrónica todas as fases do processo de contratação pública, desde a publicação do anúncio até à assinatura eletrónica do contrato, fazendo com que as transações sejam mais seguras, confidenciais, rápidas, transparentes, simples e eficazes". Consultar: [http://portugal.vortal.biz/vortalGOV/what-is-it\\_page\\_475](http://portugal.vortal.biz/vortalGOV/what-is-it_page_475)



A exposição anterior revela existirem várias diferenças mas também algumas semelhanças na implementação do processo de seleção dos fornecedores entre as organizações aqui analisadas. Relativamente às semelhanças, verificámos que são as áreas destas organizações que propõem o outsourcing. Tanto a organização pública como a organização privada dispõem de uma unidade orgânica que é responsável pela contratação de fornecedores externos. Para a operacionalização deste processo, as organizações revelaram utilizar plataformas eletrónicas. Todavia, e apesar da determinação legal prevista no CCP, os entrevistados da organização pública afirmaram não utilizar estas plataformas no procedimento de ajuste direto com convite a uma única entidade, que parece ser o procedimento mais utilizado nesta organização.

Por outro lado, os resultados demonstram existir diferenças importantes no processo de consulta do mercado; nos critérios utilizados para a seleção dos fornecedores e, principalmente, no contexto legal das duas organizações. Sobre o processo de consulta do mercado, verificámos que a organização privada procura consultar vários fornecedores, enquanto a organização pública tende a consultar um único fornecedor. A consulta de um único fornecedor pode potenciar situações de dependência e de conflito de interesses. Foi neste sentido, que recentemente a Assembleia da República, através da Resolução n.º 162/2011, de 29 de dezembro, recomendou ao governo, no âmbito do “outsourcing do Estado”, alterações ao Código dos Contratos Públicos, para garantir a confidencialidade e a ausência de interesses das entidades privadas contratadas para a prestação de serviços, seja por via de ajuste direto ou por concurso público. Segundo os entrevistados da organização pública, as pressões institucionais para o cumprimento de prazos, as necessidades sistemáticas de outsourcing em atividades específicas e a burocracia associada aos restantes procedimentos de contratação pública, justificam a utilização do procedimento de ajuste direto com consulta a um único fornecedor. Este procedimento permite à organização pública contratações pontuais em função das suas necessidades e a contratualização do fornecedor pretendido. Paradoxalmente, esta organização acaba por deter um grau de flexibilidade considerável para a escolha dos seus fornecedores.

Relativamente aos critérios utilizados para a seleção dos fornecedores, não encontramos um padrão idêntico. Na organização privada, a relação do custo/qualidade parece ser determinante na escolha do fornecedor externo. Estes resultados são consistentes com o estudo empírico de Verma e Pullman (1998). Os autores concluíram que para as organizações privadas a qualidade e o preço da proposta são os critérios mais importantes na escolha do fornecedor externo. No caso da organização pública, os fornecedores são selecionados numa perspetiva de continuidade. Através do ajuste direto em função de critérios materiais, que não impõe o limite contratual acumulado dos 75 mil €, previsto no ajuste direto normal, a organização pública tende a escolher fornecedores que já colaboram em anteriores projetos de outsourcing.

Por último, a diferença mais evidente neste processo reside no contexto legal. Através do enquadramento legal apresentado e das entrevistas realizadas, apurámos que o processo de

seleção dos fornecedores na organização pública decorre segundo o disposto no Código de Contratação Pública (CCP), que estabelece o *modus operandi* de todos os procedimentos de contratação externa. É um código assente no controlo que abrange uma grande diversidade de objetos de contrato, como por exemplo: empreitadas de obras públicas, aquisições de bens móveis e aquisição de serviços. Na organização privada este processo não é condicionado por normativos legais, tendo flexibilidade legal para escolher discricionariamente o procedimento que considera adequado para a seleção dos fornecedores. Assim sendo, os aspetos legais demonstram ter um peso maior na organização pública do que na organização privada, o que confirma a nossa terceira hipótese.

## **5.4 Contrato de Outsourcing**

O sucesso da relação de outsourcing passa pela elaboração de um bom contrato (Barthélemy, 2003; McIvor, 2005). É comumente aceite que o contrato é o elemento que define e regula as relações entre a organização cliente (principal) e a organização outsourcer (agente), na medida que contém as “regras do jogo”, ou seja, o clausulado que ambas as organizações têm de cumprir para se alcançar determinado objetivo. Da análise à literatura, constatámos que existem vários tipos de contrato que são elaborados de acordo com diferentes modelos de pricing, isto é, de fixação do preço (Power *et al.*, 2006; Pizarro, 2010). Para Barthélemy (2003), a relação de outsourcing terá sucesso se o contrato elaborado for baseado em incentivos, ou seja, se no contrato constarem compensações pelo desempenho superior do agente. Desta forma, o agente é estimulado a prestar serviços de qualidade, atenuando-se o problema do risco moral consubstanciado na teoria da agência.

Por outro lado, a literatura sugere que existem diferenças no tipo de contrato elaborado nas organizações do setor público e privado. As organizações públicas, pela sua particularidade, tendem a utilizar contratos de preço fixo, transferindo o risco para o fornecedor externo (Jensen e Stonecash, 2005). Já nas organizações privadas, a literatura revela que o contrato baseado em incentivos tem sido o modelo preferido destas organizações. Este tipo de contrato procura partilhar os riscos e os benefícios entre a organização cliente e o fornecedor (Bryson e Ngwenyama, 2005). Assim sendo, partimos da hipótese de que as organizações privadas utilizam preferencialmente o contrato de “partilha de risco e recompensa”, nas relações de outsourcing, enquanto as organizações públicas utilizam o contrato de “preço-fixo”.

À semelhança do ponto anterior, nesta secção começamos por apresentar o enquadramento legal aplicável ao processo de elaboração do contrato de outsourcing nas organizações deste estudo. De acordo com Pizarro (2010:43), o contrato de outsourcing é “um contrato atípico ou inominado, em virtude de não se encontrar tipificado na lei como uma disciplina própria”. Todavia, este contrato apresenta “elementos característicos de outras figuras contratuais tipificadas na lei, como a locação, a empreitada e a prestação de serviços” (Pizarro, 2010:43).

Na organização pública é o Código dos Contratos Públicos (CCP) que regula todo o processo de formação do contrato. De acordo com o n.º 1 do art.º 94.º do CCP, o contrato deve ser reduzido a escrito. Contudo, a redução a escrito não é obrigatória nos casos previstos nos n.ºs 1 e 2 do art.º 95.º do CCP (ex: “quando o preço contratual dos bens ou serviços não exceda os 10.000 €”; “quando se trate de adquirir serviços ao abrigo de um contrato público de aprovisionamento”; “quando se trate de contrato de empreitada de obras públicas de complexidade técnica muito reduzida e cujo preço contratual não exceda 15. 000€”). O CCP impõe que nos contratos de valor superior a 200.000 € seja exigida ao fornecedor uma caução no valor de 5% do preço contratual. Neste ponto importa, desde já, explicar o que representa o “valor do contrato”; “preço-base”; e “preço contratual”. De acordo com o n.º 1 do art.º 17.º do CCP, “(...) o valor do contrato a celebrar é o valor máximo do benefício económico que, em função do procedimento adotado, pode ser obtido pelo adjudicatário com a execução de todas as prestações que constituem o seu objeto”. Por outras palavras, o “valor do contrato” é o valor máximo, legalmente fixado, para cada procedimento previsto no CCP.

O “preço-base” corresponde ao “(...) preço máximo que a entidade adjudicante se dispõe a pagar pela execução de todas as prestações que constituem o seu objeto (...)”, conforme explica o n.º 1 do art.º 47.º do CCP. O “preço-base” surge no caderno de encargos previamente enviado aos fornecedores. Através deste parâmetro, a organização pública pode excluir as propostas dos fornecedores que ultrapassem este valor. Este preço-base não pode ser superior ao valor do contrato. Por sua vez, o “preço contratual” diz respeito ao “(...) preço a pagar, pela entidade adjudicante, em resultado da proposta adjudicada, pela execução de todas as prestações que constituem o objeto do contrato” (cfr. n.º 1 do art.º 97.º do CCP), ou seja, é o preço fixo que a organização pública irá pagar ao fornecedor pela prestação do serviço contratualizado.

No que concerne à forma do contrato, verificámos que as organizações públicas não têm liberdade para definir o clausulado contratual. O contrato final tem que conter, “sob pena de nulidade”, os elementos previstos no n.º 1 do art.º 96.º do CCP, como por exemplo: a identificação das partes e dos respetivos representantes; a descrição do objeto do contrato; o preço contratual e condições de pagamento; o prazo de execução do contrato e a produção de efeitos. Após assinatura do contrato, as organizações públicas são obrigados a publicitar a celebração do contrato no portal dos contratos públicos - “Portal Base”. Só após esta publicitação é que o contrato começa a produzir efeitos (cfr. art.º 127.º do CCP).

Relativamente ao enquadramento legal aplicável na organização privada, constatámos, através das entrevistas, que esta segue, subsidiariamente, o disposto no Código Civil português materializado pelo Decreto-Lei n.º 47344/1966, de 25 de novembro (na sua atual redação), para a elaboração do contrato de outsourcing. Este código prevê determinados princípios legais que regem a elaboração do contrato nas organizações privadas, como por exemplo o princípio da “liberdade contratual” explanado no art.º 405.º do Código Civil. Nos termos deste princípio, as partes privadas têm liberdade para definir as cláusulas e todos os aspetos que consideram

importantes para a execução do contrato, ao contrário do que prevê o CCP para as organizações públicas. Na percepção do EPriv 4, *“(...) o Código dos Contratos Públicos é muito mais rígido do que o Código Civil no que diz respeito ao processo de elaboração de contratos”*.

Após a seleção dos fornecedores, ambas as organizações despoletam o processo de elaboração do contrato. Na organização pública, a DCP começa por elaborar a proposta de adjudicação e o contrato. O EPub 2 refere que *“até dez mil euros não precisamos de fazer contrato escrito, apenas elaboramos a proposta de adjudicação e notificamos a empresa”*. Todavia, o EPub 3 alerta que *“(...) se o valor do contrato for igual ou superior a duzentos mil euros, o CCP exige que seja solicitada à empresa uma caução no valor de 5% do preço contratual”*. O EPub 3 argumenta que *“a caução coloca pressão sobre o fornecedor para o cumprimento do clausulado contratual”*. Com a caução, a organização pública transfere parte do risco para o fornecedor e minimiza o problema decorrente do risco moral (Jensen e Stonecash, 2005). O problema do risco moral é minorado, uma vez que o fornecedor sabe, a montante, que caso não atue conforme o combinado não receberá o valor da caução. A proposta de adjudicação e o contrato são elaborados nos moldes do clausulado contratual definido pelo CCP.

Na organização privada, após o processo de seleção, a UENC comunica formalmente os resultados da consulta a todos os fornecedores. Em paralelo, esta unidade envia para o fornecedor selecionado o memorando com as condições aprovadas e com os próximos passos tendentes à assinatura do contrato. Após a aceitação das condições por parte do fornecedor, é o gabinete jurídico da organização privada que procede à elaboração da proposta de contrato. O EPriv 2 explica que *“(...) por norma, os contratos são elaborados internamente pelos nossos juristas, mas já tivemos casos complexos, como alterações à nossa rede informática, em que sentimos a necessidade de recorrer a escritórios de advogados que tivessem experiência legal na construção de contratos no âmbito desta matéria e a especialistas técnicos para nos ajudarem nas cláusulas de cariz mais técnico”*. Para o Epriv 3, *“o contrato é a parte mais complexa no processo de outsourcing, porque é o pilar da relação entre as partes. Se este pilar for frágil, então mais cedo ou mais tarde a relação entre as partes irá deteriorar-se”*.

Na organização pública não encontramos indícios de negociações do contrato. Só existe negociação na fase da seleção dos fornecedores, nomeadamente quando a organização convida vários fornecedores a apresentar propostas. A DCP estabelece o clausulado contratual e o fornecedor aceita as condições nele expressas. No caso da organização privada, existe negociação na fase de seleção das propostas dos fornecedores e também na fase de elaboração do contrato. O Epriv 3 revela que *“(...) por vezes o contrato leva meses de discussão”*. Observámos que o processo de negociação do contrato envolve vários intervenientes, nomeadamente representantes da área técnica, pessoal do gabinete jurídico e pessoal da UENC. Cada uma destas partes tem uma função específica na negociação do contrato, tal como explica o EPriv 1, *“o pessoal da área técnica tem a importante tarefa de negociar com o fornecedor os níveis de serviços pretendidos e as respetivas métricas de desempenho”*. Vários autores enaltecem a

importância desta etapa para evitar a cobrança de taxas adicionais, devido a serviços que não foram especificados no contrato (Lacity e Hirschheim, 1995; Varajão, 2001 e Barthélemy, 2003).

A função do pessoal do gabinete jurídico no processo de negociação é também imprescindível, na medida que são eles que asseguram a conformidade legal do contrato e negociam as cláusulas das penalizações e de resolução de eventuais litígios. Como explica o EPriv 1, *“o gabinete jurídico ajuda a planejar uma estratégia de saída, ou seja, se o fornecedor não estiver a corresponder ao expectável ou existirem violações do acordado, os juristas negociam a melhor forma de rescisão da relação”*. Como referido anteriormente, o pessoal da UENC é responsável pela negociação comercial da proposta e posteriormente do contrato, no que respeita ao preço final do serviço externalizado.

No processo de entrevista, as organizações aqui analisadas facultaram, para nossa consulta, exemplos de contratos de outsourcing. Na organização pública, consultámos dois contratos celebrados, no âmbito de serviços de informática, através do procedimento de ajuste direto. Da análise a estes contratos, concluímos que o contrato final não é mais do que uma breve súmula do que consta no caderno de encargos previamente enviado aos fornecedores, uma vez que este é obrigatoriamente parte integrante do contrato final. O caderno de encargos é uma espécie de projeto de contrato onde constam as cláusulas que serão vertidas para o contrato final. Na organização privada, consultámos igualmente dois contratos. O primeiro tinha como objeto a prestação de serviços de impressão e finishing e o segundo tinha como objeto o desenvolvimento de software.

Na organização pública, verificámos que existe uma minuta de contrato que é a base da maioria dos contratos. Esta minuta contém todas as cláusulas legalmente impostas pelo CCP anteriormente apresentadas. Como referido, é no caderno de encargos que constam todos os aspetos de execução do contrato. Este caderno, que é parte integrante do contrato final, apresenta a seguinte estrutura: (1) “Disposições Gerais”; (2) “Obrigações Contratuais”; (3) “Penalidades Contratuais e Resolução”; (4) “Resolução de Litígios”; e (5) “Disposições Finais”. A primeira parte estabelece algumas cláusulas gerais, nomeadamente o objeto do contrato, o local da prestação do serviço e o preço-base. Segundo o EPub 3, *“(...) o preço-base estabelece o valor máximo que estamos dispostos a gastar. Nos casos em que o preço é submetido à concorrência, funciona como fundamento das propostas que o ultrapassem”*. Neste sentido, o EPub 2 alerta que *“o preço-base não pode ser superior ao valor do contrato em função do procedimento selecionado”*.

Através do enquadramento legal e das entrevistas realizadas, concluímos que é o preço contratual que deve constar na outorga do contrato final. Este preço resulta da adjudicação da proposta do fornecedor. Tal como refere o EPub 2, *“(...) o preço contratual representa o preço-fixo que foi proposto pelo fornecedor e aceite por nós, dentro dos limites do preço-base e do valor contratual para a execução dos serviços pretendidos”*. Do lado da organização privada, os contratos começam também por apresentar as partes envolvidas, a descrição do serviço e os

prazos de execução do serviço contratualizado. O contrato de impressão e finishing consultado na organização privada era um contrato de curto-prazo, uma vez que o prazo de execução era apenas de seis meses. Por sua vez, o contrato de informática era um contrato de médio/longo prazo, mais detalhado do que o anterior. Conforme explica o EPriv 1, *“(...) esse contrato de impressão e finishing é um contrato standard utilizado para relações pontuais de sourcing, mas o contrato celebrado para o desenvolvimento de software já foi adaptado e foi muito mais esmiuçado devido à natureza do serviço, à duração e aos montantes que estão em jogo”*.

Em específico, este contrato estava estruturado em três partes chave: “Disposições Gerais”; “Acordos de Níveis de Serviços”; e “Incumprimentos Contratuais”. A primeira parte estabelecia as disposições mais gerais do contrato, como a identificação das partes, o local e os prazos para a execução do serviço. A segunda parte apresentava os níveis de serviço pretendidos e todos os aspetos específicos para a execução do contrato. Nesta parte, verificámos a existência de cláusulas de incentivos que visavam premiar o fornecedor pelo seu desempenho. Em particular, esta cláusula estabelecia um pagamento adicional ao fornecedor, calculado segundo as métricas de desempenho fixadas. Na organização pública, nenhum dos contratos analisados previa este tipo de cláusulas. Segundo o EPub 4, *“este tipo de cláusulas acarreta custos adicionais que não conseguimos suportar no atual contexto económico”*. Neste sentido, os contratos da organização pública tendem a ser concebidos na ótica do preço-fixo, não prevendo qualquer cláusula de incentivo pecuniário ou não pecuniário para o fornecedor.

Em contraponto, os contratos da organização pública encontram-se bem estruturados no que respeita às penalizações por incumprimento do fornecedor. Em particular, se o fornecedor não cumprir as obrigações contratuais, a organização pública pode exigir o pagamento de uma pena pecuniária, calculada com a seguinte fórmula:  $P = ((V \times A) / N)$ , em que **P** corresponde ao montante da penalização, **V** ao valor do contrato, **A** ao número de dias de atraso e **N** à duração do contrato. Todavia, estas penas são limitadas a 20% ou a 30% do valor do contrato (cfr. o art.º 329.º do CCP).

Os contratos da organização pública contemplam ainda uma cláusula de “resolução do contrato”. Esta cláusula identifica as situações que podem ser entendidas como incumprimento por parte do fornecedor, como por exemplo: “quando não se verificar o início dos trabalhos na data acordada, por causa direta e exclusivamente imputável ao prestador dos serviços”; “quando se verificarem atrasos na execução dos trabalhos dos quais resulte a impossibilidade da sua conclusão no prazo inicialmente fixado”; e “quando o prestador do serviço se recusar, injustificadamente, cumprir instruções que lhe foram dadas no âmbito do acompanhamento da execução do contrato, para cumprimento do objeto do mesmo”. No capítulo das penalidades existe uma cláusula de “Força Maior”, que identifica as situações em que não podem ser impostas penalidades ao fornecedor. Constituem situações de “força maior”: “tremores de terra”; “inundações”, “incêndios”; e atos de guerra ou terrorismo”. A não realização do serviço por estes motivos não figura situações de incumprimento por parte do fornecedor.

Do lado da organização privada, as situações de incumprimento constituíam a última parte dos contratos consultados. Neste ponto estão fixadas as cláusulas que regulam as situações de incumprimento e uma cláusula específica que fixava as coimas a aplicar ao fornecedor nos casos em que o desempenho estivesse abaixo do estabelecido no acordo de nível de serviço. Consoante a gravidade da ocorrência, esta cláusula definia sanções progressivas para o fornecedor. No limite, a organização privada podia aplicar uma coima no valor de 35% do valor de referência do contrato. Caso o fornecedor não cumprisse integralmente o estabelecido no contrato, o mesmo era obrigado a indemnizar a organização privada. À semelhança dos contratos da organização pública, os contratos da organização privada também continham uma cláusula de rescisão. As partes podiam rescindir o contrato a qualquer momento, sem prejuízo das indemnizações ou compensações, mediante um aviso prévio de 30 dias. A grande nuance entre o contrato da organização pública está na incorporação de uma cláusula denominada de “flexibilidade”. Esta cláusula estava incorporada nos dois contratos da organização privada e previa a revisão do clausulado sempre que ocorressem situações que desequilibrassem a relação entre as partes, tal como defende a literatura anteriormente apresentada.

De acordo com o EPub 3, *“(...) são poucos os casos em que tivemos que aplicar estas penas, ou de rescindir o contrato com o fornecedor. Procuramos evitar a aplicação destas sanções e enveredamos primeiramente pela abordagem do diálogo e negociação do conflito.* O EPub 2 revela que *“(...) grande parte dos problemas que temos com os contratos de outsourcing, derivam de contratos celebrados com multinacionais, que por vezes nem têm escritórios em Portugal. Estes fornecedores têm muita dificuldade em cumprir os requisitos formais do contrato porque não compreendem bem a legislação em vigor em Portugal”.* Segundo estes sujeitos, existe um processo extremamente burocrático para a aplicação das sanções. Neste sentido, as sanções raramente são aplicadas, procurando-se resolver os problemas na base do diálogo.

Contudo, quando os problemas ocorrem, a organização pública aciona as cláusulas previstas no capítulo III “Penalidades Contratuais e Resolução”. Tendo em conta a gravidade da ocorrência, a organização pública determina a cláusula a aplicar. Segundo o EPub 3, *“na determinação da gravidade do incumprimento temos em conta a duração da infração, o grau de culpa do fornecedor e as consequências que resultam desse incumprimento”.* Nos casos menos graves, a organização pode exigir ao fornecedor apenas o pagamento de uma pena pecuniária, calculada nos termos da fórmula anteriormente apresentada ou, nos casos mais graves, a organização pública pode rescindir o contrato com o fornecedor e requerer o pagamento de uma indemnização compensatória pelo incumprimento definitivo do clausulado contratual.

Na organização privada, nenhum dos entrevistados tinha conhecimento de incumprimentos por parte dos fornecedores. Todavia, se ocorressem, o procedimento a adotar era semelhante ao da organização pública, uma vez que ambos os contratos continham cláusulas de penalidades e de rescisão com o fornecedor. Para Barthélemy (2003), as cláusulas de rescisão do contrato minimizam um dos “sete pecados mortais do outsourcing”. No seu estudo, o autor

verificou que, várias vezes, as organizações não planeavam uma estratégia de saída da relação de outsourcing. Desta forma, as organizações ficavam dependentes dos fornecedores e a renegociação do contrato acarretava custos elevados para a organização cliente.

Atendendo ao nível de criticidade de informação a que os fornecedores têm acesso, verificámos que quer a organização pública quer a organização privada utilizam nos seus contratos cláusulas de sigilo. Estas cláusulas estavam incorporadas nos dois contratos da organização pública e no contrato de informática da organização privada. Em específico, os fornecedores eram obrigados a garantir o sigilo da informação diretamente relacionada com o objeto do contrato e a respeitar as normas relativas à propriedade intelectual, nomeadamente, direitos de autor, licenças relacionadas com software e documentação técnica utilizada no desenvolvimento da atividade. Nos contratos da organização pública, encontramos uma cláusula de “propriedade” que define, nos termos do objeto contratado, a propriedade afeta a cada uma das partes.

Após a outorga, a organização privada remete o contrato de outsourcing para o departamento jurídico que é o “fiel depositário” do mesmo. Na organização pública este processo é diferente. De acordo com o EPub 3, “(...) após a outorga, somos obrigados a publicitar o contrato no portal dos contratos públicos”. Como referido no enquadramento legal, o art.º 127.º do CCP determina que o contrato só produz efeitos após a publicitação na plataforma eletrónica base.gov.pt. Esta plataforma visa fomentar uma cultura de responsabilização e de transparência, na medida que todos os cidadãos podem consultar todos os contratos celebrados no âmbito do CCP. Através desta plataforma, verificámos que a organização pública aqui analisada celebrou um total de 109 ajustes diretos no ano de 2011 com 38 fornecedores, o que perfaz, em média, aproximadamente três ajustes diretos por fornecedor. Cerca de 97% dos ajustes diretos visaram a contratação de serviços no âmbito da informática, nomeadamente serviços de manutenção e desenvolvimento de software informático. Para a obtenção destes serviços a organização pública despendeu mais de oito milhões de euros. No que concerne à duração dos contratos, verificámos que estes tiveram uma duração média de 150 dias, sendo portanto contratos de curto-prazo.

Estes dados refletem alguma dependência da organização pública em relação a outsourcing para serviços de informática. Barthélemy (2003) alerta que as organizações devem evitar situações de dependência em relação a determinadas atividades, porque esta situação dificulta a mudança de fornecedor. Segundo Pizarro (2010), as situações de dependência face ao fornecedor são frequentes em contratos que envolvem tecnologia e mão-de-obra especializada. No caso da organização pública, o elevado grau de outsourcing na área de informática não é necessariamente um aspeto negativo, uma vez que esta ferramenta tem sido crucial para o cumprimento das atribuições e dos projetos que estão cometidos a esta organização.

Para minimizar o efeito da dependência externa, Pizarro (2010:41) aconselha que, na elaboração do contrato, as organizações prevejam cláusulas de “reversibilidade” e de “hardship”. A



primeira possibilita o regresso da atividade externalizada para a organização cliente e/ou a transferência dessa atividade para um novo fornecedor. A segunda permite a renegociação do contrato, sempre que ocorram acontecimentos, não previstos, de natureza económica ou tecnológica que afetem o equilíbrio contratual. Neste ponto, DiRomualdo e Gurbaxani (1998) recomendam a utilização de cláusulas de benchmarking, isto é, de cláusulas que permitam a comparação com as melhores práticas do mercado, para que o contrato, designadamente ao nível do preço, seja atualizado em linha com a tendência de mercado.

Através da exposição anterior extraímos vários aspetos importantes no processo de elaboração do contrato de outsourcing. Em primeiro lugar, observámos que a organização privada deste estudo dispõe de “liberdade contratual” para definir o clausulado contratual, ao contrário da organização pública, que é condicionada pelo CCP. Outro aspeto interessante reside na negociação do contrato. Na organização pública verificámos que a negociação tem lugar no processo de seleção dos fornecedores, designadamente na fase de análise das propostas, não havendo indícios de negociação do contrato. Do lado da organização privada, observámos que o processo de negociação é levado a cabo na fase de análise das propostas dos fornecedores e na fase de conceção do contrato. Nesta fase, a organização privada negocia sobretudo as penalizações e recompensas dos acordos de níveis de serviço. Esta organização procura estabelecer relações win-win com os fornecedores, uma vez que para o EPriv 1 *“os fornecedores desempenham um papel importante na criação de valor e no cumprimento dos objetivos da organização”*.

Varajão (2001) denota que as organizações [privadas] têm vindo a despende mais tempo e recursos na negociação dos contratos com os fornecedores, porque compreendem que esta etapa é decisiva para o sucesso do outsourcing. Para Bryson e Ngwenyama (2005), as relações win-win são as mais apropriadas no processo de negociação do contrato outsourcing, uma vez que as partes são estimuladas a negociar soluções mutuamente benéficas, minimizando-se os problemas identificados pela Teoria da Agência. Todavia, esta organização parece despende vários recursos neste processo, o que eleva os custos de transação envolvidos neste processo. De acordo com Williamson (1979), estes custos tendem a surgir principalmente na fase de elaboração e negociação do contrato e na fase da monitorização do fornecedor. Barthélemy (2003) alerta que estes “custos ocultos” não devem ser desvalorizados, porque podem reduzir o benefício financeiro do outsourcing.

De um modo geral, os contratos analisados apresentavam uma estrutura semelhante. A principal diferença encontrada estava na inclusão de cláusulas de “flexibilidade” e de “incentivos” por parte da organização privada. No que respeita à cláusula de “flexibilidade”, esta previa que sempre que ocorresse uma alteração no equilíbrio contratual, o contrato fosse renegociado. A cláusula de “incentivo” contemplava recompensas para o fornecedor caso superasse o acordo de nível de serviço. É comumente aceite que o contrato deve prever um equilíbrio entre incentivos e penalizações, em que o fornecedor é premiado pelo bom desempenho e penalizado pelo não

cumprimento dos serviços acordados (Barthélemy, 2003; Jensen e Stonecash, 2005). Para Power *et al.*, (2006), os contratos que contemplam cláusulas de incentivos são preferíveis em relação a outros contratos porque alocam o risco para o agente de uma forma eficiente.

Na organização pública, nenhum dos contratos consultados previa cláusulas de flexibilidade e de incentivos para o fornecedor. Segundo os entrevistados da organização pública, os custos associados às cláusulas de incentivos e as restrições legais condicionam a utilização deste tipo de cláusulas. De acordo com Burnes e Anastasiadis (2003), as cláusulas de incentivos são frequentes no setor privado e pouco utilizadas por organizações públicas, uma vez que a aversão ao risco e as pressões para a demonstração do *value for money*, condicionam a utilização deste tipo de cláusulas nestas organizações. Neste sentido, os contratos celebrados na organização pública são concebidos na ótica de “preço-fixo”, enquanto na organização privada os contratos analisados estão enquadrados no modelo de contrato de “partilha de risco e recompensa”, o que confirma a nossa quarta hipótese.

## **5.5 Monitorização e Avaliação do Processo de Outsourcing**

O processo de outsourcing não culmina com a fase de outorga do contrato. As organizações devem criar estruturas internas para garantir a execução do processo e adotar metodologias que assegurem uma efetiva avaliação do desempenho do fornecedor (Barthélemy, 2003). Alguns autores argumentam que as organizações tendem a subestimar a importância desta fase, que é crucial para a avaliação dos resultados do outsourcing (McIvor, 2005).

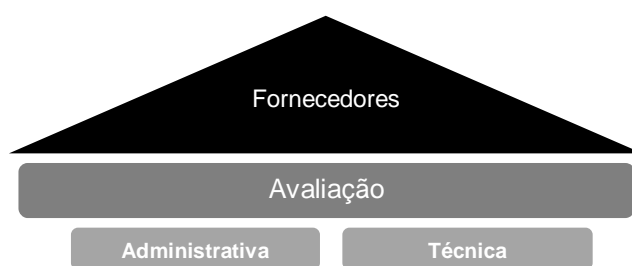
A literatura apresentada revelou que as organizações públicas exercem pouca monitorização sobre os fornecedores, estando mais centradas nos resultados finais (Domberger *et al.*, 1993). Estas organizações tendem a avaliar os fornecedores com base em reclamações dos cidadãos e através de inspeções à atividade em outsourcing (Walsh, 1991). Por outro lado, as organizações privadas têm atribuído maior ênfase aos processos de monitorização e de avaliação dos fornecedores, utilizando metodologias integradas que lhes permitem fazer uma análise multidimensional do fornecedor (Talluri e Sarkis, 2002; Ting e Cho, 2008). Neste sentido, é expectável que (H5a) exista uma maior monitorização dos fornecedores nas organizações privadas do que nas organizações públicas e que (H5b) as organizações privadas utilizem mais critérios para a avaliação dos fornecedores do que as organizações públicas.

Como sugerem Varajão (2001) e Lacity e Hirschheim (1995), para cada projeto de outsourcing, as organizações devem constituir equipas internas para acompanharem o fornecedor externo. Na organização pública, constatámos que é designado um chefe de projeto responsável por gerir as relações entre as partes e pela monitorização da execução da atividade, designadamente ao nível técnico. O EPub 4 explica que “(...) existe todo um conjunto de práticas que estão estabelecidas e que as empresas contratadas têm que obedecer. Desde logo, é designado um chefe de projeto interno que é responsável pela gestão da relação com o

*fornecedor e pelo acompanhamento das tarefas do fornecedor*”. Para Varajão (2001), é crucial que a organização cliente tenha uma equipa interna forte, capaz de gerir as relações com os fornecedores e de assegurar o cumprimento dos serviços anteriormente acordados. O chefe de projeto realiza o acompanhamento técnico, reportando à hierarquia o *status* do processo e os desvios do fornecedor. O EPub 4 revela que o processo de monitorização consome muito tempo aos chefes de projeto, porque a falta de recursos humanos internos leva a que cada chefe de projeto tenha a seu cargo vários projetos de outsourcing.

Relativamente ao processo de avaliação, constatámos que este é efetuado segundo duas vertentes:

**Figura 10: Modelo de avaliação de fornecedores - organização pública**



**Fonte:** Elaboração Própria

A primeira está relacionada com a avaliação administrativa, que visa avaliar o cumprimento dos requisitos formais e legais do contrato. Conforme explica o EPub 4, “(...) *em termos administrativos avaliamos o cumprimento das normas legais, quer em termos de procedimento pré-contratual, quer em termos de faturação*”. A segunda vertente é a avaliação técnica. Esta avaliação procura determinar se os serviços contratualizados e o desempenho técnico do fornecedor correspondem às necessidades da organização.

O EPub 1 explica que “(...) *o nosso modelo de avaliação foi desenvolvido no âmbito do nosso sistema de gestão da qualidade e obedece ao disposto na norma ISO 9001:2008<sup>20</sup>*”. Para a operacionalização deste processo, a organização pública dispõe de uma aplicação informática que aglutina toda a informação. Através desta aplicação, a organização efetua a avaliação técnica e administrativa dos seus fornecedores. Segundo o EPub 4, “*a parte técnica tem uma ponderação de 70% e a parte administrativa uma ponderação de 30%*”. Neste sentido, a avaliação dos fornecedores é obtida de acordo com os seguintes critérios:

---

<sup>20</sup> Esta norma determina que no âmbito do processo das compras e fornecedores sejam obrigatoriamente estabelecidos critérios para a avaliação da prestação dos fornecedores.

**Quadro 6: Critérios de avaliação dos fornecedores - organização pública**

Tipo de Critério	Critério	Descrição	Indicador
<b>Técnico</b> <b>70%</b>	Qualidade (Q)	Verificação do produto comprado face aos requisitos estabelecidos no contrato.	Qualidade dos bens e/ou serviços fornecidos
	Prazo (P)	Verificação dos prazos previstos face aos praticados pelos fornecedores.	Cumprimento do prazo de entrega
	Custo/Benefício (C)	Verificação da relação entre o custo monetário da aquisição realizada e o valor dos benefícios gerados pela aquisição.	Relação custo/benefício
<b>Administrativo</b> <b>30%</b>	Relacionamento (R)	Verificação do cumprimento da legislação da contratação pública e dos termos previstos contratualmente no referente à faturação.	Cumprimento das regras administrativas

**Fonte:** Manual da qualidade da organização pública (2011).

De acordo com o EPub 4, “(...) os critérios de avaliação são aplicados a todos os fornecimentos. Cada critério é avaliado numa escala de 1 a 4, em que 1 significa que os resultados ultrapassam as expectativas e o 4 significa que os resultados não corresponderam às nossas necessidades”. Após a atribuição desta avaliação, a pontuação de cada fornecedor é obtida pela seguinte fórmula: **Pontuação do Fornecedor = [  $\sum$  pontuação do fornecedor ] / [n.º de fornecimentos]**. O EPub 4 afirma que os fornecimentos serão considerados “Bons”, quando a sua pontuação tenha sido  $\geq 75\%$ , “Satisfazes”, quando a pontuação esteja compreendida entre  $50\% \leq$  e  $< 75\%$  e “Não Satisfazes”, quando a pontuação atribuída seja  $< 50\%$ .

A avaliação realizada é depois divulgada junto de cada fornecedor. “No início de cada trimestre do ano elaboramos o relatório de avaliação dos fornecedores reportado ao ano anterior, que é posteriormente enviado para os nossos fornecedores” (EPub 4). Este modelo de avaliação permite o acompanhamento da evolução do desempenho dos fornecedores. O EPub 1 argumenta que “(...) através da avaliação dos fornecedores conseguimos estabelecer um ranking dos melhores fornecedores. Desta forma, sempre que consultamos o mercado já dispomos de alguma informação sobre os fornecedores”. Esta técnica permite atenuar o problema da seleção adversa, associado à falta de informação das organizações no processo de seleção dos agentes e o problema do risco moral, na medida em que há incentivos numa relação repetida (Eisenhardt, 1989).

À semelhança da organização pública, a organização privada designa também uma pessoa responsável pelo acompanhamento dos fornecedores externos. Nesta organização, o gestor técnico é o responsável pela monitorização do fornecedor. Na organização pública verificámos que um chefe de projeto acompanhava vários processos de outsourcing devido à falta de recursos internos. Nesta organização não encontrámos indícios dessa situação, sendo o gestor técnico responsável somente por um processo de outsourcing. De acordo com o EPriv 4, “as áreas designam um gestor técnico para acompanhar o desempenho do fornecedor. Este gestor

*monitoriza regularmente o cumprimento dos SLA's e controla a qualidade dos serviços". Os SLA's são monitorizados segundo as métricas de desempenho estabelecidas no contrato, que visam medir a capacidade de resposta do fornecedor e a qualidade do serviço prestado. As métricas estão inseridas numa aplicação informática onde o gestor técnico procede à avaliação das mesmas, tendo por base os seus relatórios e os entregues pelo fornecedor.*

Relativamente ao processo de avaliação na organização privada, verificámos que esta organização incorpora mais dimensões de análise do que a organização pública, tal como previa a nossa expectativa teórica. Em específico, observámos que esta organização avalia os seus fornecedores segundo quatro dimensões chave: (1) dimensão legal; (2) dimensão técnica; (3) dimensão ambiental; e (4) dimensão social. A dimensão legal corresponde à avaliação administrativa realizada pela organização pública, da qual a organização privada procura aferir o grau de cumprimento das normas do contrato. Tal como explica o EPriv 4, *"(...) precisamos de assegurar que o fornecedor está a cumprir as regras definidas no contrato. Assim, os nossos juristas são responsáveis pela gestão legal do contrato e por verificar se o fornecedor está a cumprir todo o clausulado definido".* A avaliação técnica é realizada pelo gestor técnico da área. Após a introdução da avaliação na aplicação informática, o gestor procede ao cálculo de eventuais penalizações e/ou bonificações para o fornecedor.

Para avaliar os *outcomes* da atividade em regime de outsourcing, a organização privada efetua junto dos seus clientes e colaboradores questionários de satisfação. Estes questionários derivam do modelo de avaliação da qualidade implementado nesta organização. Os resultados obtidos permitem que a organização monitorize e avalie a perceção dos colaboradores e dos seus clientes em relação às atividades externalizadas. Desta forma, a organização consegue detetar pontos fortes e fracos e delinear eventuais ações corretivas.

Enquanto a organização pública cinge a monitorização à avaliação da componente técnica e administrativa, a organização privada abrange mais dimensões de avaliação. Através da certificação dos fornecedores efetuada no portal dos fornecedores, a organização privada realiza uma avaliação ambiental e social dos seus fornecedores. Esta análise tem em conta aspetos laborais, éticos, e de higiene, saúde e segurança no trabalho dos fornecedores. O EPriv 1 argumenta que *"(...) a nossa organização é defensora de um desenvolvimento sustentável e, como tal, privilegiamos fornecedores que adotam e promovem práticas sustentáveis".*

Em concreto, a organização privada estabelece vários princípios de conduta para os seus fornecedores, que se centram essencialmente nas condições de trabalho dos fornecedores (ex: prevenção da discriminação no trabalho, proibição do trabalho infantil, etc) e no respeito pelo ambiente (ex: medidas preventivas relativas aos problemas ambientais, utilização de tecnologias eficientes em termos ambientais, etc). Através de um *scoring* de sustentabilidade, a organização avalia a ação dos fornecedores nestas dimensões. O EPriv 1 considera que estas dimensões *"(...) para além de identificarem os fornecedores com as melhores práticas promovem a*

sustentabilidade, com vista à recomendação e troca de experiências sobre boas práticas ambientais e sociais na cadeia de fornecimento”. Da análise ao relatório de sustentabilidade de 2011 da organização privada, verificámos que 24% dos fornecedores tiveram notação de “Excelente” na avaliação sócio-ambiental; 35% obtiveram a notação de “Bom”; e 30% de “Razoável”. Cerca de 11% dos fornecedores avaliados tiveram pontuações negativas nestas dimensões.

Apesar dos critérios sócio-ambientais serem importantes para a avaliação dos fornecedores, constatámos que estes não são os mais importantes na avaliação final dos fornecedores. No decorrer das entrevistas foi solicitado aos entrevistados que ordenassem por ordem de importância os critérios que eram mais importantes na avaliação do desempenho do fornecedor. O quadro 7 representa os resultados obtidos:

**Quadro 7: Critérios de avaliação dos fornecedores - organização privada**

	Organização Privada	Critérios Técnicos	Critérios de Qualidade	Critérios Formais/Legais	Critérios Socio-ambientais
<b>EPriv 1</b>	Muito Importante- 3	X	X		
	Importante- 2			X	X
	Pouco importante- 1				
	Nada Importante- 0				
<b>EPriv 2</b>	Muito Importante- 3	X	X		X
	Importante- 2			X	
	Pouco importante- 1				
	Nada Importante- 0				
<b>EPriv 3</b>	Muito Importante- 3	X	X	X	
	Importante- 2				
	Pouco importante- 1				X
	Nada Importante- 0				
<b>EPriv 4</b>	Muito Importante- 3	X			
	Importante- 2		X		
	Pouco importante- 1			X	X
	Nada Importante- 0				
<b>Pontuação Total</b>		<b>12</b>	<b>11</b>	<b>8</b>	<b>7</b>

Os dados acima apresentados revelam que os critérios técnicos (relacionados com a capacidade do fornecedor para cumprir as especificações técnicas do serviço) e os critérios de qualidade (que visam avaliar a qualidade final do serviço externalizado) são os mais importantes no processo de avaliação dos fornecedores. Neste ponto, as organizações aqui analisadas estão em consonância. Ambas demonstraram atribuir maior peso aos critérios técnicos na avaliação final dos seus fornecedores.

Em face do exposto, concluímos que as organizações deste estudo de caso apresentam semelhanças na forma como acompanham os fornecedores externos e também no peso atribuído aos critérios utilizados para a avaliação dos mesmos. Nas duas organizações, os fornecedores são acompanhados por um chefe de projeto/gestor técnico que é responsável pela monitorização deste grupo de *stakeholders*. Para a operacionalização deste processo, ambas organizações revelaram utilizar aplicações informáticas de apoio. Assim sendo, não confirmámos a nossa hipótese 5a, que defendia a existência de uma maior monitorização dos fornecedores nas organizações privadas do que nas organizações públicas. Os resultados demonstraram também que o critério técnico é o que tem mais peso na avaliação final dos fornecedores. Todavia, tal como previa a nossa hipótese 5b, a organização privada demonstrou incorporar mais critérios de avaliação do que a organização pública, nomeadamente, critérios sociais e ambientais.

## Capítulo 6 – Conclusões

A intensa competitividade a nível internacional, a rápida evolução tecnológica e as constantes alterações dos contextos sócio-económicos e políticos são alguns dos desafios que as organizações contemporâneas enfrentam. Estes fatores têm pressionado as organizações públicas e privadas a serem pró-ativas e a utilizarem práticas de gestão que lhes permitam responder a estas mudanças e às necessidades dos seus *stakeholders*. De entre várias práticas de gestão, verificámos que o outsourcing tem vindo a ser considerado na tomada de decisão como meio de resposta a estes desafios em organizações privadas e, tendencialmente, em organizações públicas.

A revisão da literatura apresentada, denota que a investigação sobre o outsourcing é escassa e que os estudos tendem a analisar somente as experiências privadas, com particular ênfase no outsourcing das tecnologias de informação (McIvor, 2005). A investigação existente é também geograficamente fragmentada, uma vez que os estudos tendem a ser desenvolvidos na Austrália, Reino Unido e Estados Unidos da América (Vilovsky, 2008). Assim sendo, este trabalho procurou colmatar uma lacuna na investigação em curso, nomeadamente no contexto nacional, na medida que não são conhecidos estudos que comparem o processo de outsourcing em organizações públicas e privadas portuguesas.

Neste sentido, a nossa questão de investigação foi a de tentar compreender como era conduzido o processo de outsourcing em organizações do setor público e privado em Portugal e quais as diferenças na sua implementação. Para este efeito, procurámos comparar as motivações para utilização do outsourcing; as atividades que as organizações colocam em outsourcing; o processo de seleção dos fornecedores externos; o processo de formação do contrato; e os processos de monitorização e avaliação dos fornecedores.

Tendo em conta a nossa questão de investigação e as nossas expectativas teóricas, utilizámos a abordagem metodológica do estudo de caso para dar resposta aos objetivos desta investigação. Assim, selecionámos duas organizações, uma pública e outra privada, com experiência na utilização outsourcing. Para a recolha dos dados, optámos pela técnica de entrevista e pela recolha documental. Em cada organização, entrevistámos 4 sujeitos familiarizados com as etapas de implementação do outsourcing, permitindo-nos, através das suas experiências, extrair lições e “boas práticas” na utilização desta ferramenta. Neste âmbito, a organização privada demonstrou dispor de um modelo de outsourcing racional e eficiente, enquanto a organização pública apresentou um modelo híbrido assente numa gestão reativa de curto-prazo.

Nos próximos parágrafos, apresentamos as diferenças encontradas na implementação dos processos que compõem o outsourcing e efetuamos uma abordagem prescritiva, no sentido de sugerir o *benchmarking* de determinadas práticas utilizadas, pelas organizações aqui analisadas, na implementação do outsourcing. De salientar, que as sugestões apresentadas não



são generalizáveis a outras organizações, na medida que este trabalho investigou dois casos. Apesar desta limitação, este estudo fornece *inputs* potencialmente relevantes para a investigação do processo de outsourcing em organizações públicas e privadas.

No que concerne às motivações para a utilização do outsourcing, que foi a nossa primeira dimensão de análise, os dados sugerem que não existe um único fator para a utilização desta prática. A opção pelo outsourcing resulta da conjugação de vários fatores, de vários objetivos e de diferentes necessidades que as organizações têm no seu dia-a-dia. Na organização privada, os fatores económicos e estratégicos revelaram ser os mais importantes para a utilização do outsourcing. Estes resultados são consistentes com os estudos de Kakabadse e Kakabadse (2002) e McIvor (2005). Os mesmos autores verificaram que as organizações privadas tendem a utilizar o outsourcing numa perspetiva estratégica, de modo a aumentar o desempenho financeiro e organizacional.

No caso da organização pública, os fatores tecnológicos e os fatores políticos são os que parecem ter maior peso para a utilização do outsourcing. Para o cumprimento da sua missão, a organização pública necessita de uma valência tecnológica avançada. Contudo, verificámos que esta organização não dispõe de recursos especializados suficientes na área de informática, uma vez que as restrições à contratação de recursos humanos na Administração Pública têm vindo a impedir a renovação de pessoal nesta organização, justificando a importância do fator tecnológico. Também Mutiangpili (2010) observa que existe escassez de recursos especializados no setor público, o que potencia o outsourcing. O fator político é justificado pela natureza do setor em que esta organização se insere. Os autores Burnes e Anastasiadis (2003) constataam que as organizações públicas são influenciadas pelo poder político, tendo as orientações políticas um peso importante na decisão pelo outsourcing.

Neste processo, a organização pública pode beneficiar da abordagem racional e estratégica apresentada pela organização privada. Em concreto, verificámos que organização privada efetua uma análise custo/benefício antes de proceder ao outsourcing. Deste modo, esta organização estima os custos de produção interna e compara-os com os custos de mercado. Nos casos em que é favorável a utilização do mercado, o outsourcing é ponderado na decisão estratégica. Na organização pública não encontramos indícios desta abordagem. O outsourcing é utilizado em função das necessidades não se avaliando, a montante, o impacto da utilização desta prática.

Em relação às atividades colocadas em outsourcing, constatámos que a organização privada utiliza o outsourcing em mais atividades do que a organização pública. Todavia, a principal diferença encontrada está na natureza das atividades externalizadas. A organização privada recorre ao outsourcing apenas em atividades de baixo valor organizacional, enquanto a organização pública demonstrou utilizar o outsourcing quer em atividades não essenciais quer em atividades que são críticas na sua missão. Na organização privada, as atividades a externalizar

são selecionadas em função do grau de especificidade, complexidade e pela importância da atividade para os seus clientes, tal como recomenda a literatura. Na organização pública estes critérios não estão presentes. É com base nas necessidades internas que se seleciona a atividade. Tendo em conta a literatura apresentada, seria desejável que a organização pública reduzisse o volume de outsourcing nas atividades de TI, que são críticas na sua missão, de modo a atenuar a dependência externa nestas atividades.

Encontrámos também diferenças no tipo de outsourcing utilizado pelas organizações. Enquanto a organização privada parece preferir o BPO, onde uma dada atividade é executada integralmente por um fornecedor externo, a organização pública privilegia o outsourcing seletivo. Esta organização demonstrou utilizar o outsourcing apenas em tarefas das atividades de negócio. Por outro lado, os resultados revelam que ambas as organizações estão a convergir para a abordagem dos serviços partilhados nas atividades que são transversais ao grupo empresarial, no caso da organização privada, e ao ministério no caso da organização pública.

No processo de seleção dos fornecedores, observámos que a organização pública é condicionada por normativos legais, tal como constata Burnes e Anastasiadis (2003) no seu estudo. Em específico, esta organização encontra-se vinculada a implementar este processo nos termos do Código de Contratação Pública, que define os procedimentos de contratação externa e, consequentemente, o processo de seleção do fornecedor. Como referido no capítulo 5, este código prevê vários procedimentos aquisitivos. Tendo em conta a necessidade de outsourcing para o cumprimento das suas atividades, a organização pública tende a utilizar o procedimento mais flexível e menos burocrático que, segundo os entrevistados, é o procedimento de ajuste direto. Em particular, esta organização demonstrou utilizar o ajuste direto em função de critérios materiais, permitindo-lhe ultrapassar os limites e condicionantes contratuais impostos pelo CCP. Neste sentido, constatámos que esta organização tende a dirigir o convite a um único fornecedor para a apresentação das propostas. Esta situação inibe a negociação, que é considerada crucial no processo de outsourcing (Barthélemy, 2003).

Por sua vez, a organização privada revelou consultar vários fornecedores no mercado no processo de seleção. Deste modo, esta organização dispõe de várias opções, podendo comparar e negociar os atributos das propostas com os fornecedores. Em relação à organização pública, esta organização dispõe de maior flexibilidade legal, uma vez que tem liberdade para conduzir todo este processo. Nesta dimensão, verificámos semelhanças na operacionalização do processo, dado que ambas as organizações utilizam plataformas eletrónicas de apoio ao processo de seleção, sendo que no caso da organização pública esta situação decorre de uma imposição legal.

O processo de negociação das propostas é quase inexistente na organização pública, porque esta organização tende a consultar um único fornecedor. Assim sendo, esta organização poderia, à semelhança da organização privada, consultar vários fornecedores no mercado, de

modo a selecionar o melhor fornecedor para a execução das tarefas e/ou atividades que se pretendem colocar em outsourcing.

Relativamente ao processo de elaboração do contrato, os resultados apurados são consistentes com os de Burnes e Anastasiadis (2003). Tal como estes autores, também nós encontrámos semelhanças na estrutura e no clausulado contratual dos contratos de outsourcing. Ambos os contratos encontravam-se bem estruturados no que respeita às especificações dos serviços. Todavia, os contratos da organização privada demonstraram ser mais equilibrados no que respeita aos direitos e deveres do fornecedor. Em função do cumprimento dos serviços, o fornecedor era penalizado e/ou recompensado. Burnes e Anastasiadis (2003) denotam que as cláusulas de incentivos são utilizadas por organizações privadas mas não por organizações públicas, porque estas organizações são obrigadas a demonstrar que o dinheiro público está a ser corretamente aplicado. Os autores argumentam que estas cláusulas podem ser percebidas, pelos *stakeholders*, como má gestão do dinheiro público, ou mesmo como corrupção. Neste sentido, constatámos que os contratos da organização pública são concebidos nos moldes do preço-fixo, enquanto os da organização privada estão indexados aos resultados apresentados pelo fornecedor.

Para a resolução dos conflitos, a organização privada poderia beneficiar das cláusulas de penalidades encontradas na organização pública. Neste ponto, a organização pública apresentava cláusulas mais detalhadas, onde constavam as situações em que havia lugar à aplicação de sanções e os efeitos dessas sanções para o fornecedor. Na organização privada estas cláusulas eram mais genéricas. Por outro lado, a organização pública poderia prever nos seus contratos a cláusula de “flexibilidade” encontrada na organização privada. Esta cláusula visava a renegociação do contrato sempre que existissem alterações que afetassem o equilíbrio contratual.

Por fim, procurámos comparar os processos de monitorização e avaliação dos fornecedores nas duas organizações. Neste processo, encontrámos metodologias de monitorização e de avaliação muito semelhantes. Em ambas organizações, os fornecedores são acompanhados por um elemento interno ao longo do processo. São estes elementos que gerem as relações e que vão identificando eventuais desvios no decorrer do processo. No que respeita à avaliação, constatámos que o critério técnico surge como o mais relevante na avaliação final dos fornecedores. Todavia, enquanto a organização pública avalia os fornecedores apenas segundo critérios técnicos e administrativos, a organização privada demonstrou utilizar mais dimensões de análise. Esta organização incorpora a dimensão ambiental e social na avaliação dos seus fornecedores. O objetivo é aumentar a sustentabilidade da cadeia de valor e incutir as preocupações sócio-ambientais neste grupo de *stakeholders*.

No processo de avaliação, na organização pública, verificámos que os *outcomes* da atividade e/ou serviço em regime de outsourcing não são avaliados. Assim sendo, sugerimos, à semelhança do que constatámos na organização privada, a realização de questionários de

satisfação junto dos colaboradores internos e de todos os *stakeholders* desta organização. Estes questionários permitem a monitorização e avaliação da perceção dos *stakeholders* em relação às atividades externalizadas, permitindo a identificação de aspetos positivos e negativos da utilização do outsourcing.

As diferenças encontradas nas fases do processo de outsourcing podem, de um modo geral, ser explicadas com base nas especificidades, contexto e orientações de cada setor. As organizações públicas operam num contexto político-legal restritivo, enquanto o contexto das organizações privadas é dirigido por pressupostos de mercado. A dimensão legal demonstrou ser particularmente influente no processo de outsourcing na organização pública. Por outro lado, as orientações das organizações públicas e privadas são diferentes. Enquanto a organização privada procura reduzir custos com a utilização do outsourcing, a organização pública utiliza o outsourcing para colmatar a insuficiência de recursos próprios e responder às crescentes solicitações e aos picos na procura de serviços. Neste sentido, o outsourcing tem minimizado os efeitos da falta de recursos internos, sendo utilizado em atividades essenciais desta organização.

Apesar das especificidades de cada setor, o outsourcing parece ser uma prática importante para as duas organizações, uma vez que permite reduzir custos; acompanhar a evolução tecnológica; colmatar lacunas nos recursos internos; e responder às flutuações de trabalho.

## **6.1 Limitações e Sugestões para Futuras Investigações**

Como referido no capítulo 4, uma das limitações deste estudo está na impossibilidade de se generalizar as conclusões obtidas a outras organizações, uma vez que analisámos somente duas organizações. A par desta situação, identificámos a escassez de estudos sobre esta temática no contexto português como outra limitação, porque não pudemos comparar os nossos resultados com outros estudos semelhantes no contexto nacional.

Algumas das limitações identificadas abrem portas para futuras investigações no âmbito do outsourcing. Neste estudo não explorámos em profundidade as vantagens e desvantagens das diferentes tipologias do outsourcing. Assim, outros estudos poderão estudar os tipos de outsourcing que as organizações têm vindo a utilizar na gestão das suas atividades, de modo a compreender qual a tipologia de outsourcing preferível pelas organizações contemporâneas. Por outro lado, alguns estudos (*vide* Kakabadse e Kakabadse, 2002 e Kremic *et al.*, 2006) denotam que não existem garantias para uma efetiva redução de custos através do outsourcing. Neste sentido, será também interessante e relevante para a literatura, compreender as variáveis económicas presentes neste processo.

Segundo Barthélemy (2003), o processo de outsourcing pode implicar a transferência de recursos humanos da organização cliente para a organização fornecedora. O mesmo autor constata que os trabalhadores tendem a apresentar resistência a esta mudança. Estudos futuros

poderão compreender como as organizações conduzem este processo de transição e que mecanismos utilizam para gerir as questões relacionadas com a resistência à mudança.

Ainda existe um longo caminho a percorrer na investigação desta prática. Contudo, é comumente aceite que o outsourcing é uma opção que deve constar nas agendas dos gestores públicos e privados dado o potencial que oferece.

## Referências Bibliográficas

- Anderson, C. (1997). A primer in measuring outsourcing results. *National Productivity Review*, Vol. 17, No. 1, pp. 33-41.
- Barney, J. (1991). Firm resources and sustained competitive advantage. *Journal of Management*. Greenwich, Vol.17, No 1, pp. 99-120.
- Barthélemy, J. (2003). The Seven Deadly Sins of Outsourcing. *Academy of Management Executive* Vol. 17, No. 2, pp. 87-98.
- Barton, A. (2006). Public sector *accountability* and commercial-in-confidence outsourcing contracts. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol.19, pp. 256-271.
- Bergeron, B. (2003). *Essentials of Shared Services*. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.
- Blöndal, J. (2005). Market-Type Mechanisms and the Provision of Public Services. *OCDE Journal and Budgeting*, Vol. 5, No.1, pp. 79-106.
- Blumberg, F. (1998). Strategic assessment of outsourcing and downsizing in the service market. *Managing Service Quality*, Vol. 8 No. 1, pp. 5-18.
- Bogdan, R., e Biklen, S. (1994). *Investigação Qualitativa em Educação: Uma Introdução à Teoria e aos Métodos*. Porto: Porto Editora.
- Boyne, G. (2002). Public and Private Management: What's the Difference?. *Journal of Management Studies*, Vol. 39, No. 1, pp. 97-122.
- Bryson, K., e Ngwenyama, O. (2005). Managing risks in information systems outsourcing: An approach to analyzing outsourcing risks and structuring incentive contracts. *European Journal of Operational Research* Vol. 174, pp. 245-264.
- Burnes, B., e Anastasiadis, A. (2003). Outsourcing: a public-private setor comparison. *Supply Chain Management: An International Journal*, Vol. 8, pp. 355-366.
- Burnett, R. (2009). Outsourcing IT-The Legal Aspects-Planning, Contracting. *Managing and the Law*, 2.<sup>a</sup> ed, England, Gower.
- Cervo, A., e Bervian, P. (2002). *Metodologia Científica*. 5.<sup>a</sup> ed, São Paulo: Pearson, Prentice-Hall.
- Cheon, M., Grover, V., e Teng, J. (1995). Theoretical Perspectives on the Outsourcing of Information Systems. *Journal of Information Technology*, Vol. 10, pp. 209-219.
- Clott, C. (2007). An uncertain future: A preliminary study of offshore outsourcing from the manager's perspective. *Management Research News*, Vol. 30, No 7, pp. 476-494.
- Coase, H. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, New Series, Vol. 4, pp. 386-405.
- Cox, M., Roberts, M., e Walton, J. (2011). IT Outsourcing in the Public Sector: Experiences Form Local Government. *The Electronic Journal Information Systems Evaluation*, Vol. 14, No. 2, pp.193-203.
- Cullen, S., e Willcocks, L. (2003). *Intelligent IT Outsourcing*. London, Butterworth-Heinemann.
- Currie, W. (1996). Outsourcing in the private and public sectors: an unpredictable IT strategy. *European Journal of Information Systems*, Vol. 4, pp. 226-36.

- De Boer, L., Labro, E., e Morlacchi, P. (2001) A review of methods supporting supplier selection. *European Journal of Purchasing & Supply Management*, Vol. 7, pp. 75-89
- DiRomualdo, A., e Gurbaxani, V. (1998). Strategic intent for IT outsourcing. *Sloan Management Review*, Vol. 39, No. 4, pp. 67-80.
- Domberger, S. (1998). *The Contracting Organization: A Strategic Guide to Outsourcing*. Oxford, Oxford University Press.
- Domberger, S., Hensher, D., e Wedde, S. (1993). Competitive tendering and contracting in the public sector: a survey. *International Journal of the Economics of Business*, Vol. 1, No. 3, pp. 439-53.
- Dovalina, J. (2006). Assessing the Ethical Issues Found in the Contracting Out Process. *Applied Research Projects*, Texas State University-San Marcos, Paper n.º 108.
- Eisenhardt, H. (1989). Agency Theory: An Assessment and Review. *Academy of Management Review*, Vol. 14, No. 1, pp. 57-74.
- Ellram, L. (1995). Total cost of ownership: An analysis approach for purchasing. *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management*, Vol. 25 No. 8, pp. 4-23.
- Ernst & Young, (2008). *Outsourcing: The Rise of Fragmentation*. European Outsourcing Survey.
- Espino-Rodríguez, T., e Padrón- Robaina, V. (2006). A Review of Outsourcing from the Resource-Based View of the Firm. *International Journal of Management Reviews*; Vol. 8 No. 1, pp. 49-70.
- Fan, Y. (2000). Strategic Outsourcing: Evidence From British Companies. *Marketing Intelligence and Planning*, Vol. 18, No. 4, pp. 13-219.
- Faure, A., (1994). Some Methodological Problems in Comparative Politics. *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 6, No 3, pp. 307-322.
- Flick, U. (2005). *Métodos Qualitativos na Investigação Científica*. 2.<sup>a</sup> ed., Monitor.
- Giauque, D. (2003). New Public Management and Organizational Regulation: The Liberal Bureaucracy. *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 69, pp. 567-592.
- Gonzalez, R., Gasco, J., e Llopis, J. (2006). Information systems offshore outsourcing: A descriptive analysis. *Industrial Management & Data Systems*, Vol. 106 No. 9, pp. 1233-1248.
- Gordon, M., e Walsh, T. (1997). Outsourcing Technology in government: owned, controlled, or regulated institutions. *Journal of Government Information*, Vol. 24 No. 4, pp. 267-83.
- Gordon, S (2007). 7 Steps to measure supplier performance. *Summit Canada's magazine on public setor purchasing*, Vol. 10, No 2, pp. 2-5.
- Gottschalk, P., e Saether, H. (2006). *Managing Successful IT Outsourcing Relationships*. IRM Press.
- Graham, M., e Scarborough, H. (1997). Information technology outsourcing by state governments in Australia. *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 56, No. 3, pp. 30-9.
- Greer, R., Youngblood, A., e Gray, A. (1999). Human resource management outsourcing: the make or buy decision. *Academy of Management Executive*, Vol. 13 No. 3, pp. 85-96.

- Griffiths, P., e Remenyi, D. (2008). The burning question in ICT: what and how should we outsource. In Albertin, A., e Sanchez, O. *Outsourcing de TI: Impactos, Dilemas, Discussões e Casos Reais*. 1.<sup>a</sup> ed., Rio de Janeiro, FGV.
- Harland, C., Knight, L., Lamming, R., e Walker, H. (2005). Outsourcing: assessing the risks and benefits for organizations, sectors and nations. *International Journal of Operations & Production Management*, Vol. 25, pp. 831-850.
- Harris, A., Giunipero, L., e Hult, G. (1998). Impact of Organizational and Contract Flexibility on Outsourcing Contracts. *Industrial Marketing Management*, Vol.27, pp. 373-384.
- Hätönen, J., e Eriksson, T. (2009). 30 + years of research and practice of outsourcing-Exploring the past and anticipating the future. *Journal of International Management*, Vol. 15, pp. 142-155.
- Holmstrom, B. e Roberts, J. (1998). The Boundaries of the Firm Revisited. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 12, pp. 73-94.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons?. *Public Administration*, Vol. 69, pp. 3-19.
- Humphreys, P., Wong, Y., Chan, F. (2003). Integrating environmental criteria into the supplier selection process. *Journal of Materials Processing Technology*, No. 138, pp. 349-356.
- Jensen, M., e Meckling, W. (1976). Theory of the Firm Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, Vol. 3, pp. 305-360.
- Jensen, P., e Stonecash, R. (2005). Incentives and the efficiency of public sector-outsourcing contracts. *Journal of Economic Surveys*, Vol. 19, No. 5, pp. 767-787.
- Kakabadse, A., e Kakabadse, N. (2000). Sourcing: new face to economies of scale and the emergence of new organizational forms. *Knowledge and Process Management*, Vol. 7 No 2, pp. 107.
- Kakabadse, A., e Kakabadse, N. (2002). *Smart sourcing: International best practise*. New York, Palgrave.
- Kakabadse, A., e N. Kakabadse (2005). Outsourcing: Current and Future Trends. *Thunderbird International Business Review*, Vol. 47, No.2, pp. 183-204.
- Kannan, V., e Tan, K. (2003). Attitudes of US and European managers to selection and assessment and implications for business performance. *Benchmarking: An International Journal*, Vol. 10 No. 5, pp. 472-489.
- Kern, T., e Willcocks, L. (2001). *The Relationship Advantage: Information Technologies, Sourcing, and Management*. Oxford, Oxford University Press.
- Khalfan, A., e Gough, T. (2002). Comparative analysis between the public and private setors on the IS/IT *outsourcing* practices in a developing country: a field study. *Logistics Information Management*, Vol. 15, No. 3, pp. 212-222.
- Kremic, T., Tukel, O., Rom, W. (2006). *Outsourcing* decision support: a survey of benefits, risks, and decision fators. *Supply Chain Management: An International Journal*, Vol.11, No. 6, pp. 467-482.
- Kuriyan, R., e Ray, I. (2009). Outsourcing the State? Public-Private Partnerships and Information Technologies in India. *World Development*, Vol. 37, No.10, pp. 1663-73.



Lacity, C., e Hirschheim, R. (1995). *Beyond the information Systems Outsourcing Bandwagon: The Insourcing Response*. New York, John Wiley e Sons.

Lacity, M., Willcocks, L., e Fenny, D. (1996). The Value of Selective IT Sourcing. *Sloan Management Review*, pp.13-25.

Linder, J. (2008). *Outsourcing para a mudança radical*. Lisboa: Monitor

Lonsdale, C. (1999). Effectively managing vertical supply relationships: a risk management model for outsourcing. *Supply Chain Management: An International Journal*, Vol. 4 No. 4, pp. 176-183.

McCarthy, I., e Anagnostou, A. (2004). The impact of outsourcing on the transaction costs and boundaries of manufacturing. *Int. J. Production Economics*, No. 88, pp. 61-71.

McIvor, R. (2000). A practical framework for understanding the outsourcing process. *Supply Chain Management: An International Journal*, Vol. 5, No 1, pp. 22-36.

McIvor, R. (2005). *The Outsourcing Process-Strategies for evaluation and management*. Cambridge University Press.

Miles, M., e Huberman, M. (1994). *Qualitative Data Analysis*. 2.<sup>a</sup> ed., Thousand Oaks, CA: Sage Publications, Inc.

Milgate, M. (2001). *Alliances, Outsourcing, and the Lean Organization*. Westport, CT, Quorum Books.

Mozzicafreddo, J., e Gomes, J. (2001). *Administração e Política: Perspetivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.

Mutiangpili, J. (2010). Government Sector Outsourcing: Transforming Public Service With Outsourcing IT Services. *Tholons*, pp. 1-20.

Neely, A. (1999). The performance measurement revolution: why now and what next?. *International Journal of Operations & Production Management*, Vol. 19 No. 2, pp. 205-28.

Nutt, C. (2000). Decision making success in public, private and third sector organizations: finding sector dependent best practice. *Journal of Management Studies*, Vol.37 No.1, pp.77-108.

OCDE, (2005). The role of market type mechanisms in the provision of public services. *Public governance and territorial development public management committee*.

OCDE, (2011). *Government at a Glance*. Country Note: Portugal, pp: 1-5.

Oliveira, S. (2002). *Outsourcing no sector bancário*. Porto, Vida Económica.

Penrose, E. (2009). *The Theory Of The Growth Of The Firm*. 4.<sup>a</sup> ed, Oxford University Press.

Pereira, P., Afonso, A., Arcanjo, M., e Santos, J. (2009). *Economia e Finanças Públicas*. 3.<sup>a</sup> ed, Lisboa, Escolar Editora.

Pizarro, S. (2010). *O Contrato de Outsourcing*. Coimbra Editora.

Pollit, C. (1993). *Managerialism and the Public Services*. 2.<sup>a</sup> ed, Oxford: Blackwell Publishers.

Pombeiro, A. (2003). *As PPP/PFI Parcerias Público Privadas e a sua Auditoria*. Lisboa, Áreas Editora.

Porter, M. (1998). *Competitive advantage: creating and sustaining superior performance: with a new introduction*. New York, Free Press.

Power, M., DeSouza, K., e Bonifazi, C. (2006). *The Outsourcing Handbook-How to Implement a Successful Outsourcing Process*. London, Kogan Page.

Prahalad, C., e Hamel, G. (1990). The core competence of the corporation. *Harvard Business Review*, Vol. 68, No. 3, pp. 79-90.

Programa do XIX Governo Constitucional, (2011).

Quélin, B., e Duhamel, F. (2003). Bringing Together Strategic outsourcing and Corporate Strategy: Outsourcing Motives and Risks. *European Management Journal*, Vol. 21, No. 5, pp. 647-661.

Quinn J., e Hilmer, F. (1994). Strategic outsourcing. *Sloan Management Review*, Vol. 35, pp. 43-55.

Quivy, R., e Campenhoudt, L. (1992). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. 1.<sup>a</sup> ed, Lisboa, Gradiva.

Rajabzadeh, A., Rostamy, A., e Hosseini, A. (2008). Designing a generic model for *outsourcing* process in public sector: evidence of Iran. *Management Decision*, Vol. 46, pp. 521-538.

Rose, A., e Lawton, A. (1999). *Public services management*. Essex: Pearson Education.

Rothery, B., e Robertson, I. (1995). *The Truth about Outsourcing*. Aldershot, England: Gower Publishing.

Sá, P. (2007). Gestão das Organizações Sem Fins Lucrativos. In Lisboa *et al.*, *Introdução à Gestão de Organizações*. 2.<sup>a</sup> ed, Vida Económica.

Samuelson, P., e Nordhaus, W. (1998). *Economia*. 16.<sup>a</sup> ed, McGraw-Hill.

Santos, A. (1998). *Outsourcing e Flexibilidade-uma ferramenta de Gestão para o Sec. XXI*. 1.<sup>a</sup> ed, Lisboa, Texto Editora.

Schönteich, M., Minnaar, A., Mistry, D., e Goyer, K. (2004). Private Muscle Outsourcing the Provision of Criminal Justice Services. *Institute for Security Studies (ISS)*, Pretoria, South Africa, No. 93.

Stake, R. (2007). *A Arte da Investigação com Estudos de Caso*. 2.<sup>a</sup> ed, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

Takac, P. (1993). Outsourcing Technology. *Management Decision*, Vol. 31 pp. 26-37.

Talluri, S., e Sarkis, J. (2002). A model for performance monitoring of suppliers. *International Journal of Production Research*, Vol. 40, No. 16, pp. 4257-4269.

Ting, S., e Cho, D. (2008). An integrated approach for supplier selection and purchasing decisions. *Supply Chain Management An International Journal*, Vol. 13, No. 2, pp. 116-127.

Tosi, H., Katz, J., e Mejia, L. (1997). Disaggregating the Agency Contract the Effects of Monitoring Incentive Alignment and Term in Office on Agent Decision Making. *Academy of Management Journal*, Vol. 40, No. 3, pp. 584-602.

Varajão, J. (2001). *Outsourcing de Serviços de sistemas de Informação*. Lisboa, FCA-Editora de Informática.

Verma, R., e Pullman, M. (1998). An Analysis of the Supplier Selection Process. *Omega*, Vol. 26, No. 6, pp. 739-750.

- Vilovsky, S. (2008). Differences between Public and Private IT Outsourcing: Common Themes in the Literature. *The Proceedings of the 9th Annual International Digital Government Research Conference*, pp. 337-346.
- Vonderembse, M., e Tracey, M. (1999). The impact of supplier selection criteria and supplier involvement on manufacturing performance. *Journal of Supply Chain Management*, Vol. 35 No. 3, pp. 33-9.
- Walsh, K. (1991). Quality and public services. *Public Administration*, Vol. 69, Winter, pp. 503-14.
- Walsh, P., Lowndes, M., e Newton, C. (2008). Shared Services: Lessons from the Public and Private Sectors for the Nonprofit Sector. *Australian Journal of Public Administration*, Vol 67, No. 2, pp. 200-212.
- Weber, A., Current, R., e Benton, C. (1991). Vendor selection criteria and methods. *European Journal of Operational Research*, Vol. 50, pp. 2-18.
- Willcocks, L., e Harrow, J. (1992). *Rediscovering public services management*. London: McGraw-Hill Book.
- Willcocks, L., Fitzgerald, G., e Feeny, D. (1995). Outsourcing IT: the strategic implications. *Long Range Planning*, Vol. 28 No. 5, pp. 59-70.
- Willcocks, P., e Currie, L. (1997). Information technology in public services: towards the contractual organization?. *British Journal of Management*, Vol. 8 No. 1, pp. 107-20.
- Williamson, O. (1979). Transaction Cost Economics: The Governance of Contractual Relations. *Journal of Law and Economics*, Vol. 22, pp. 233-261.
- Williamson, O. (1983). Organization Form Residual Claimants, and Corporate Control. *Journal of Law and Economics*, Vol. 26, pp. 541-366.
- Williamson, O. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York, Free Press.
- Yin, R. (2001). *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 2.<sup>a</sup> ed, Porto Alegre: Bookman.
- Yin, R. (2007). *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 3.<sup>a</sup> ed, Porto Alegre: Bookman.

## **Legislação Consultada**

- Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro (aprova o Código dos Contratos Públicos)
- Decreto-Lei n.º 47344/1966, de 25 de novembro (aprova o Código Civil português)
- Portaria n.º 701-G/2008, de 29 de junho
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de agosto
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006, de 21 de abril
- Resolução n.º 162/2011, de 29 de dezembro

## Anexos

### ANEXO I-Guião das Entrevistas

<b>Categorias</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Perguntas</b>
<b>Motivações para Utilização do Outsourcing</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar os fatores que levam as organizações a recorrer ao outsourcing;</li> <li>• Compreender o peso que estes fatores têm no processo de decisão pelo outsourcing.</li> </ul>	<p>Há quanto tempo é que esta organização utiliza o outsourcing?</p> <p>Quais os fatores que levaram esta organização a ponderar o outsourcing?</p>
<b>Atividades Externalizadas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar as atividades colocadas em outsourcing;</li> <li>• Identificar os critérios utilizados para a seleção da atividade colocada em regime outsourcing</li> </ul>	<p>Em que atividades desta organização é que existe outsourcing?</p> <p>Qual a área que apresenta maior volume de outsourcing? Porquê?</p> <p>Quais foram as atividades pioneiras em outsourcing? Para que atividades é que evoluíram?</p> <p>Em que áreas se experimentou o outsourcing e depois se desistiu? Porquê?</p> <p>Como é que selecionam as áreas/atividades colocadas em outsourcing?</p> <p>Como avaliam as vantagens vs. desvantagens das atividades a colocar em outsourcing?</p> <p>Quanto tempo demoram a fazer essa análise?</p>
<b>Seleção dos Fornecedores Externos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compreender os processos de seleção dos fornecedores externos na organização pública e privada;</li> <li>• Identificar os critérios de seleção dos fornecedores externos</li> </ul>	<p>Como é que esta organização seleciona os fornecedores externos?</p> <p>Que critérios utilizam para a seleção dos fornecedores?</p>
<b>Contrato de Outsourcing</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compreender o processo de elaboração do contrato;</li> <li>• Identificar o tipo de contrato utilizado.</li> </ul>	<p>Como é que elaboram o contrato de outsourcing?</p> <p>Que recursos é que têm para a elaboração do contrato?</p> <p>Quem faz a gestão do contrato?</p> <p>Como é definido o cláusulado jurídico do contrato?</p> <p>Já tiveram situações de conflito com os fornecedores?</p> <p>Como resolveram estas situações?</p>
<b>Monitorização dos Fornecedores externos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compreender o processo de monitorização dos fornecedores;</li> <li>• Identificar mecanismos de monitorização;</li> <li>• Identificação das dimensões de avaliação dos fornecedores.</li> </ul>	<p>Que estruturas é que esta organização tem para monitorizar os fornecedores externos?</p> <p>Têm indicadores para monitorizar os fornecedores? Se sim Quais?</p> <p>Que critérios utilizam para avaliação dos fornecedores?</p>

## ANEXO II-Categorias Criadas no NVivo

Categorias	Subcategorias	Referências
<b>1-Motivações para a utilização do outsourcing</b>	Motivações Económicas Motivações Estratégicas Motivações Tecnológicas Motivações Políticas	Lacity e Hirschheim (1995) Kremic, <i>et al.</i> , (2006); Willcocks <i>et al.</i> , (1995); Prahalad e Hamel (1990) Kakabadse e Kakabadse (2002)
<b>2-Atividades colocadas em outsourcing</b>	Serviços de limpeza; Segurança; Logística, Contabilidade; Formação; Help Desk; Recursos Humanos; Tecnologias de Informação.	Porter (1998); Kakabadse e Kakabadse (2002); Harland <i>et al.</i> , (2005); Williamson (1979); Prahalad e Hamel (1990)
<b>3-Seleção dos fornecedores externos</b>	<b>Critérios de seleção dos fornecedores</b>	
	Capacidade Técnica	Preço da proposta
	Reputação	Qualidade
	Experiência do fornecedor em anteriores projetos	Capacidade de produção para cumprir os objetivos
<b>4-Contrato de outsourcing</b>	Contratos de “preço-fixo”; Contratos de “partilha de risco e recompensa”; Contratos “baseados na sua utilidade”; Contratos baseados no “tempo e material”.	Power, <i>et al.</i> , (2006); Barthélemy (2003); Harris, <i>et al.</i> , (1998)
<b>5-Monitorização e Avaliação dos fornecedores externos</b>	Avaliação técnica Avaliação administrativa Avaliação social Avaliação ambiental	Neely (1999) Domberger, <i>et al.</i> , (1993); Walsh (1991)

### **ANEXO III - Relatório extraído do NVivo que compara a codificação realizada em Novembro de 2011 e em Maio de 2012.**

Este relatório encontra-se disponível no CD-ROM em anexo a esta dissertação. Este documento pode ser consultado no ficheiro com o nome “Anexo III.xls”.

### **ANEXO IV - Relatório das codificações das entrevistas no NVivo – Novembro de 2011**

Este relatório encontra-se disponível no CD-ROM em anexo a esta dissertação. Este documento pode ser consultado no ficheiro com o nome “Node Summary Report - Novembro de 2011.pdf”.

### **ANEXO V - Relatório das codificações das entrevistas no NVivo – Maio de 2012**

Este relatório encontra-se disponível no CD-ROM em anexo a esta dissertação. Este documento pode ser consultado no ficheiro com o nome “Node Summary Report - Maio de 2012.pdf”.

### **ANEXO VI - Relatório dos *tree nodes* no NVivo**

Este relatório apresenta informações como a descrição dada ao nó, a data de criação do nó, a data da última codificação e o número de fontes, referências, palavras e parágrafos associados a cada um dos nós. Este documento pode ser consultado no ficheiro com o nome “Coding Summary Report.pdf”.

### **ANEXO VII - Transcrição das entrevistas**

No anexo VII está disponível para consulta as entrevistas na íntegra dos sujeitos da organização pública e privada.